Qui n'a pas compris le passé,
ne peut comprendre le présent.

LA NULLITÉ DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DES GRANDES DÉMOCRATIES

(1919-1939)

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

La Théorie de la légitime défense. — Extrait du Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye. — Sirey, 1935.

La Crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif (184 pages). — Sirey, 1938. *Épuisé.*

Le Pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique (414 pages). — Sirey, 1938.

La Reconstruction politique de la France (239 pages) — Flammarion, 1946.

Émile GIRAUD

Ex-Conseiller juridique de la Société des Nations
Professeur des Facultés de Droit

LA NULLITÉ DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DES GRANDES DÉMOCRATIES

(1919-1939)

L'ÉCHEC DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
LA GUERRE

RECUEIL SIREY

PRÉFACE

1. — Au lendemain de la première guerre mondiale qui fut véritablement une guerre de libération des peuples vis-à-vis à la fois des servitudes étrangères et de l'autocratie monarchique, les grandes Démocraties occidentales firent une paix qui, malgré ses inévitables imperfections, était la paix la plus juste et la plus progressive que le monde ait connue, quoique les Allemands, les germanophiles et des esprits rétrogrades ou chimériques en aient jugé autrement. Elles créèrent la Société des Nations, première Organisation internationale universelle dont le but était de faire régner l'ordre, la justice et la paix sur la terre.

A ce moment les grandes Démocraties avaient le moyen d'ouvrir une nouvelle période historique, brillante et heureuse. Les vaincus de la guerre étaient impuissants, désarmés et désemparés. Les vainqueurs détenaient presque toute la puissance politique, militaire, économique et financière du monde. Ils professaient les mêmes doctrines et les mêmes idéaux. Malheureusement, il leur manqua le principal — la force morale — c'est-à-dire l'intelligence et la volonté.

2. — Pour commencer, les Puissances démocratiques n'arrivèrent pas à conjuguer leurs efforts et à imprimer une direction à la politique mondiale. Elles donnèrent le spectacle du manque de foi, de l'indécision, de la timidité, de vues étroites, de divisions et de rivalités mesquines.

Plus tard, quand l'Allemagne hitlérienne, l'Italie fasciste, le Japon impérialiste se mirent à préparer la guerre avec frénésie et au grand jour et à procéder à des agressions à objectif limité, les Puissances démocratiques s'obstinèrent à minimiser le danger et pensèrent que le moyen de le conjurer était de consentir des concessions et des abandons.

3. — Jamais guerre ne fut plus facile à prévoir ni plus facile à éviter que la seconde guerre mondiale. Pourquoi les démocraties n'ont-elles pas pris les précautions élémentaires qui s'imposaient? Comment ont-elles pu rester passives et inertes alors que le maintien de la paix conclue en 1919 était pour elle si avantageux et si nécessaire. En effet, une nouvelle guerre, sans leur apporter le moindre profit, devait mettre

en cause leur existence même et leur infliger, dans tous les cas, des maux inouïs? Comment expliquer un échec si total, si pitoyable?

Quelques-uns ont cherché à donner une réponse à cette angoissante question et ont mal répondu. Le plus grand nombre ont esquivé la question, semblant redouter qu'elle fût soumise à un examen sérieux et approfondi.

Ceux qui ont essayé de répondre sont en général des juristes ou des historiens. Le plus souvent les juristes ont donné des réponses inexactes et les historiens des réponses insuffisantes qui ne dégageaient pas les causes essentielles de la masse compliquée et confuse des faits.

4. — Les juristes ont incriminé l'insuffisance des institutions et des procédures internationales. Le mal venait, selon eux, de ce qu'on n'avait pas répudié le principe de la souveraineté de l'Etat et constitué la Société des Nations sous la forme d'un Etat fédéral universel. Il venait surtout, selon certains, de ce qu'on n'avait pas voulu créer une force armée internationale.

Naïves explications évoquant la croyance des enfants selon laquelle le moyen d'attraper des oiseaux est de leur mettre un grain de sel sous la queue. A supposer par exemple qu'on soit parvenus à surmonter toutes les difficultés que pose la création d'une force armée internationale efficace, à quoi eût servi finalement cette force armée si les gouvernements et les opinions publiques des différents pays n'avaient pas été d'accord sur l'usage à en faire? Ce qui manquait, c'était la résolution d'arrêter les préparatifs de l'agression et de condamner à l'échec les premières agressions. Pour obtenir ce résultat, les forces nationales des grandes Démocraties étaient largement suffisantes. Seule la volonté manquait et aucun aménagement des institutions, aucun artifice de procédure ne pouvait suppléer à cette créance.

5. — Quant aux historiens, ils se sont attachés à établir les faits, à retracer la suite des événements en cherchant à dégager le sens de chacun d'eux. Il fallait, certes, commencer par là, mais la route est longue qui va de la constatation des faits, qui sont nombreux et complexes, à la découverte des causes générales, et, en cours de route, il est facile de s'égarer et de se perdre.

En premier lieu, pour qui n'a pas suivi de très près les événements et n'a pas vu à l'œuvre les principaux acteurs du drame, le risque est grand d'être tenté d'admettre des explications apparemment plausibles et en fait inexactes, mais dont la fausseté n'apparaît pas à qui observe de loin. Un exemple est fourni par le cas de Georges Bonnet.

Celui-ci, en septembre 1938, était décidé à abandonner la Tchécoslovaquie, mais pour réussir dans son dessein il fallait qu'il fit croire que la solution qu'il avait en tête était non pas désirée par lui, mais imposée par les circonstances, les pays sur le concours desquels la

France devait pouvoir compter n'étant pas disposés à le donner. Dans cette thèse que l'ex-ministre soutient aujourd'hui pour sa défense, il y a incontestablement une apparence de vérité qui peut troubler les historiens de bibliothèques, qui jugent sur pièces et sans connaître le climat dans lequel se sont déroulés les événements. Il est vrai que, dans la situation confuse de l'été 1938, chacun des pays intéressés à éviter l'asservissement de la Tchécoslovaquie, réservait plus ou moins son attitude dans le doute où il était de la conduite qu'adopterait finalement ses partenaires; aucun n'était décidé à venir inconditionnellement et avec toutes ses forces au secours de la Tchécoslovaquie sans s'inquiéter de savoir si d'autres adopteraient la même attitude, et manifestement certains pays préféraient ne pas intervenir. Dans ces conditions, le ministre français parti à la recherche de prétextes pour justifier l'abandon de la Tchécoslovaquie avait la partie belle. Ses enquêtes et consultations visaient à donner aux gouvernements étrangers l'impression que la France n'était pas décidée à défendre la Tchécoslovaquie et à donner aux politiciens français l'impression que les autres pays ne voulaient ou ne pouvaient appuyer une intervention de la France. La vérité est que si la France avait manifesté une volonté arrêtée de faire, quoi qu'il arrive, honneur à ses engagements, et qu'un conflit s'en fût suivi, elle aurait sans aucun doute rallié le concours de tous ses amis alliés et associés, à commencer par la Grande-Bretagne pour finir par la Pologne.

En second lieu les études historiques menées selon une méthode analytique et fragmentaire conduisent parfois à accorder aux accidents de l'histoire, au hasard, aux impondérables, une importance plus grande que celle qu'ils ont dans la réalité et, partant, à méconnaître ou à sous-estimer les causes d'ordre général qui, le plus souvent, sont les causes décisives. En effet, dans les épreuves de longue durée par lesquelles passent les peuples ou les individus, l'accident, c'est-à-dire la chance ou la malchance qui alternent ordinairement, comptent moins que la valeur de l'homme ou du groupe humain, valeur faite d'initiative, de jugement, de volonté et de courage.

Si Hitler a finalement échoué dans son entreprise, ce n'est pas parce qu'il a commis des erreurs de tactique, d'ordre politique et militaire, c'est parce que sa prétention d'arriver à dominer le monde au nom de la supériorité de la race allemande qui comptait seulement 80 millions de représentants était proprement absurde. C'est la conception même de l'entreprise qui était vicieuse et la condamnait à l'échec. Pour réussir, ne fut-ce que momentanément, il eût fallu le concours à la fois d'un génie sans défaillance et d'une chance ininterrompue, et cette condition était pratiquement impossible. Si Hitler s'était inspiré de Bismarck et se fût proposé des objectifs limités, il n'eût pas dressé contre lui la formidable coalition qui devait l'abattre et il eût réussi assez facilement.

Sans aucun doute, l'assassinat à Marseille de Louis Barthou que devait

remplacer Laval, et du roi Alexandre que devait remplacer le prince Paul, a été lourd de conséquences. Mais on ne saurait voir dans cet « accident », du reste voulu, une des causes premières de la déviation de la politique française. Louis Barthou pouvait être remplacé par un homme plus qualifié que Laval et il eût dû être facile de se débarrasser de ce dernier quand il eut révélé le caractère de sa politique de sordide et imbécile machiavélisme qui sapait les bases mêmes de la sécurité de la France.

Dans cet ordre d'idées, on a avec raison fait observer que la seconde guerre mondiale eût été évitée si les grandes Démocraties avaient eu à leur tête des hommes d'Etat dignes de ce nom, au lieu de médiocrités ou de nullités! C'est incontestable, mais la qualité des gouvernants d'un pays ne doit pas être attribuée principalement au hasard. Sans doute, dans tous les temps et dans tous les pays, les grands génies politiques sont rares et force est bien de s'en passer quand il n'en existe pas, mais à défaut de génie, il y a toujours un choix assez large entre des hommes d'inégal mérite et valeur. C'est donc à juste titre que l'on rend les peuples responsables des mauvais gouvernements, c'est-à-dire des gouvernements coupables ou incapables qu'ils ont choisis, acceptés ou subis!

Qui a porté Laval au pouvoir non pas en 1940 mais bien avant? Ce sont les électeurs qui l'ont envoyé siéger au Palais-Bourbon ou au Luxembourg, les parlementaires qui lui ont accordé leur confiance comme ministre ou chef du gouvernement. A la vérité, la fortune politique de Laval est une honte pour le peuple français!

La Grande-Bretagne avait la chance de posséder en la personne de Winston Churchill un homme d'Etat de grande classe qui n'était ni un novice, ni un inconnu. Cependant le parti conservateur auquel Churchill appartenait lui préféra Neville Chamberlain, homme extraordinairement borné.

Les Etats-Unis eurent la chance de posséder un homme d'Etat de qualité exceptionnelle, Franklin D. Roosevelt, et le peuple américain eut l'heureuse inspiration de l'élire à quatre reprises Président de la République. Cependant il s'en faut qu'avant la guerre l'opinion américaine ait partagé les vues sages et profondes de son Président en matière de politique internationale. Pour mettre en échec l'isolationnisme tout-puissant dans son pays, le Président dut déployer des trésors d'adresse et d'ingéniosité, temporiser, louvoyer durant de longues années. Grâce à son action, la seconde guerre mondiale n'a pas été perdue; mais s'il avait été plus rapidement compris et mieux suivi, la guerre eût été évitée !

Les démocraties n'ont pas été victimes de la malchance, elles l'ont été de leurs faiblesses et de leurs insuffisances.

Ce sont les causes générales d'ordre politique et moral d'un échec qui, à première vue, confond l'imagination, qu'il faut dégager pour

donner le mot de l'énigme. Tel est le but de notre étude. Nous serions incapables de l'atteindre si nous étions dans la position d'un historien qui n'a pour se guider que des documents. Dans ces conditions nous arriverions à grand'peine à élucider des épisodes, à présenter des explications partielles sans pouvoir nous élever au-dessus des causes secondes des événements. C'est parce que nous avons été durant de longues années le témoin direct des événements, et qu'après les avoir vécus et sentis nous les avons scrutés, analysés, médités avec l'esprit curieux et dégagé de parti-pris d'un homme de science pour lequel la vérité a une inestimable valeur, que nous sommes en mesure de présenter un tableau général et synthétique du monde international de l'entre deux guerres.

6. — Comme on l'a dit, il y a des gens qui pensent qu'il ne convient pas de s'attarder à la recherche des causes du drame dont le monde sort exsangue, appauvri et démoralisé. Ces gens s'inspirent de raisons diverses.

Il y a en premier lieu des esprits vulgaires pour lesquels la réflexion représente du temps perdu et l'expérience est sans valeur. Ces gens, dont la pensée est rudimentaire, croient que l'on peut faire mieux que ses devanciers sans savoir au juste ce que ceux-ci ont fait, que l'on peut construire une machine supérieure aux machines déjà construites sans posséder une parfaite connaissance de ces dernières. Par exemple, ces gens pensent que si la Société des Nations a échoué, c'est parce qu'elle était mal conçue et mal inspirée; dès lors son cas ne présente pas d'intérêt et il n'y a pas lieu de rechercher les raisons de son échec. Si, par hasard, on se souvient de ce qu'elle a fait dans une circonstance donnée, on pensera que dans une circonstance analogue il faut, pour réussir, faire le contraire de ce qu'elle a fait. C'est une attitude puérile, antiscientifique, attitude d'ignare ou de sot.

7. — Beaucoup plus nombreux sont les gens qui désirent jeter sur le passé le manteau pudique de Noë pour que leurs illusions, leurs erreurs et leurs fautes passent mieux inaperçues. Ils craignent le discrédit et la déconsidération qu'ils ont justement mérité. Il leur serait très désagréable de prendre une claire conscience de leurs erreurs passées, ce qui les ferait douter d'eux-mêmes.

Sans doute l'autocritique, l'examen de conscience sont une des méthodes les plus efficaces d'avancement et de perfectionnement, mais seuls les forts qui en ont le moins besoin la pratiquent, les médiocres et les incapables n'en soupçonnent pas l'utilité!

Or, dans les pays démocratiques, les gens qui se sont lourdement trompés sont légion. Ce ne sont pas seulement des individualités, ce sont aussi les partis politiques. On pourrait dire tous les partis politiques : en effet, ou bien ils ont donné les uns et les autres dans les mêmes illu-

sions ou erreurs, ou ils ont développé des illusions ou des erreurs qui, pour être différentes, n'en étaient pas moins pernicieuses. A droite on était souvent profasciste et on avait pour Mussolini et Hitler des complaisances secrètes ou avouées; à gauche on professait souvent un pacifisme inintelligent et lâche qui s'opposait à ce que l'on prit les seules mesures capables de conjurer les menaces de guerre. De là un consensus général à éluder les études et les enquêtes dont peu de personnes et aucun parti ne sortiraient grandis. On s'est borné à stigmatiser ceux qui se sont mal conduits à partir du déclenchement des hostilités, présumant que toutes les fautes et erreurs antérieures étaient commises de bonne foi, qu'elles étaient bénignes et excusables.

On présume encore que les leçons de l'entre deux guerres ont été facilement comprises par tout le monde sans qu'il soit besoin de s'en expliquer. Donc on passe l'éponge sur le passé, on considère la question comme classée pour le grand public et pour le monde politique, et on l'abandonne aux historiens dont les conclusions tardives et contradictoires paraîtront quand l'intérêt d'actualité sera passé.

Il faut s'opposer à cette tentative d'étouffement non point tant pour attribuer aux gens le juste démérite des fautes qu'ils ont commises que pour éviter que les mêmes fautes se répètent dans l'avenir. En effet, le présent que nous vivons est la suite du passé immédiat, et le monde au lendemain de la seconde grande guerre est le même que celui de l'entre deux guerres dont quelques années seulement nous séparent.

Certes, au cours de ces années très remplies, le monde a reçu un choc et subi d'importantes transformations, mais il ne faut pas exagérer l'ampleur des changements d'ordre psychologique et moral ni croire que les changements constituent nécessairement des progrès et que les peuples ont pris une plus claire conscience de la réalité internationale de leur rôle et de leurs devoirs. Une grande guerre peut modifier les conceptions régnantes, dissiper certaines illusions, mettre fin à certaines routines. Mais elle peut engendrer de nouvelles illusions qui ressemblent à leurs devancières comme des sœurs. Elle peut, du fait de la fatigue ou de l'épuisement qu'elle entraîne, développer au lieu de corriger les faiblesses des peuples, rendre ces derniers plus désemparés, égoïstes ou indifférents qu'ils n'étaient auparavant. Mais que ce soit pour le bien ou pour le mal, les peuples ne subissent jamais de métamorphoses brusques et totales. Qu'ils soient réveillés et instruits par les épreuves ou au contraire accablés et désorientés par elles, ils restent eux-mêmes avec l'ensemble de leurs caractéristiques tels que la lointaine et la proche histoire les ont façonnés.

Comme il fallait s'y attendre, le monde, au lendemain de la seconde guerre mondiale, rappelle celui de l'avant-guerre. Les divisions sont aussi profondes, les dangers de guerre aussi grands. La différence principale est que ce ne sont pas les mêmes acteurs qui jouent les mêmes rôles et que les costumes ont changé. Qui a bien compris le passé est

seul capable de comprendre le présent et de préparer l'avenir, car les moyens d'éviter une troisième guerre mondiale sont au fond exactement les mêmes que ceux qui eussent permis d'éviter la seconde.

D'où l'intérêt capital qu'il y a à donner une explication générale et complète du drame dont la préparation a occupé la période de l'entre deux guerres.

8. — Cette étude n'est pas une histoire de l'entre deux guerres présentant la succession chronologique des événements assaisonnée d'observations et de commentaires. C'est un tableau d'ensemble des causes générales et des raisons profondes d'une faillite inexcusable. Ces causes sont au nombre de cinq :

1) L'incompréhension de l'esprit et des buts des Etats totalitaires. — Ce qui frappe chez les pays démocratiques c'est le manque de curiosité, de jugement et d'imagination, en un mot le manque de sens psychologique. Un ambassadeur britannique disait avec humour : « Les Anglais n'ont commis qu'une faute, au lendemain de la guerre de 1914 : ils ont pris les Allemands pour des Anglais et les Français pour des Allemands. » Ce n'est pas qu'en Angleterre qu'on s'est trompé au sujet de l'Allemagne moderne — mais l'erreur la plus grande et la plus tragique fut celle consistant à croire que les pays de dictature totalitaires n'étaient pas foncièrement différents des pays démocratiques, à méconnaître la volonté de puissance, l'ambition illimitée, l'audace et le goût du risque de leurs chefs, la soumission complète des peuples et leur capacité illimitée de souffrance et de sacrifice.

2) L'isolationnisme — Celui-ci est l'illusion que certains pays, à cause de leur situation géographique et de leur puissance, sont capables d'assurer seuls leur défense et qu'ils peuvent assister en spectateurs à des guerres d'agression plus ou moins localisées dont d'autres qu'eux seraient les victimes. L'isolationnisme est un legs du passé. Les opinions démocratiques ont eu beaucoup de mal à comprendre que le XX*e siècle avait apporté un changement radical aux conditions de la vie internationale.*

3) Le pacifisme. — Il n'a pas été moins fatal que l'isolationnisme. Fondé sur une ignorance parfaite de l'histoire, de la science politique et de la psychologie, il s'est mépris sur les causes des guerres et a méconnu le rôle capital joué par la force dans toutes les sociétés humaines.

4) L'incapacité des grandes démocraties en matière de politique internationale. — Cette incapacité s'est manifestée de maintes manières : absence de foi; formalisme qui attache de l'importance à ce qui n'en a pas, c'est-à-dire au seul fait qu'on recourt à une procédure, qu'on vote une résolution; impossibilité de vouloir à la fois la fin et les moyens;

illusion que la paix peut s'acheter au rabais; ajournement des difficultés et abus de la manœuvre; évasion dans la technique pour fuire les difficultés politiques; capitulation devant celui qui se montre décidé et menaçant, etc...

Toutes ces faiblesses sont elles-mêmes les symptômes de la maladie des démocraties caractérisée par le déclin de la foi démocratique, les divisions profondes de l'opinion, la médiocrité des gouvernants et dirigeants, l'inadaptation des institutions au rôle présent de l'Etat.

5) L'insuffisant développement de l'internationalisme. — On a cru que le monde avait déjà dépassé le stade du nationalisme et qu'il allait fatalement, irrésistiblement à l'universalité. Illusion! Sans doute les peuples sont en fait, qu'ils s'en rendent compte ou non, étroitement solidaires, mais cela ne les empêche pas de penser et d'agir « nationalement ».

9. — Cette étude est une étude de science politique consacrée exclusivement au passé. Elle vise la période de l'entre deux guerres qui, en gros, va de 1919 à 1939. Cette période se détache nettement de la période précédente qui n'était que la continuation du XIX*e siècle et de la période ouverte par la seconde guerre mondiale que nous vivons actuellement. Nous ne dirons mot de cette dernière période dont il est trop tôt pour faire l'histoire.*

Cependant, comme nous l'avons déjà dit, la connaissance et la compréhension de la période précédente est nécessaire pour qui veut comprendre et dominer les problèmes d'aujourd'hui.

10. — La présente étude exclut une neutralité complète qui empêcherait de porter d'autres jugements que des jugements d'ordre technique sur l'efficacité des institutions, des procédures, des moyens.

Si l'on considère que le droit des peuples, comme celui des individus, est une notion fausse, que la violence est le procédé normal par lequel l'Humanité s'achemine vers ses fins, ce sont les principes mêmes dont les démocraties se réclament qui sont sans valeur. Dès lors, peu importe qu'elles aient mal joué un rôle qui ne valait pas la peine d'être joué. Dans ce cas les idéologies, manœuvres et entreprises qui ont visé à ruiner la Société des Nations, à diviser le monde et à provoquer la seconde guerre mondiale, méritent d'être approuvées, et leurs auteurs n'ont eu qu'un tort, c'est de n'avoir pas été assez habiles pour remporter la victoire finale.

Quant à nous, tout en déplorant la faiblesse ou l'incapacité présente plus ou moins marquée des démocraties, l'infidélité à leurs principes, les défectuosités de leurs institutions, nous pensons que les principes généraux de la démocratie qui sont l'égalité juridique des hommes et des nations, le respect des droits et de la dignité de l'homme, la recherche

du développement de la personnalité de tous, quels que soient d'une part, leur race, leur nationalité, leur naissance et leur fortune, d'autre part leurs aptitudes et mérites, représentent la vérité, qu'ils sont le fondement nécessaire de toute civilisation digne de ce nom et qu'en s'éloignant de ces principes on aboutit à l'injustice, au despotisme, à la servitude et à l'avilissement de l'homme ! La démocratie pourra, ici ou là, subir de longues éclipses, mais immanquablement elle renaîtra.

11. — Mais si nous ne pouvons être neutre, nous devions être objectif et équitable en bannissant toute préoccupation de propagande nationale, partisane ou autre. Nous avons cherché, sans souci de plaire ou de déplaire, à être juste envers tous et de n'être complaisant vis-à-vis de personne. Nous avons mis en relief les fautes de l'opinion et des gouvernements français avec une sévérité d'autant plus grande qu'elles nous affligeaient davantage.

Les erreurs et les fautes très diverses qui ont été commises ne sont pas le fait d'une seule nation, d'un seul élément politique. Il convenait de les relever toutes. Nous nous sommes efforcé non seulement de ne dire que ce que nous croyons être la vérité, mais encore de ne rien taire.

12. — L'auteur, qui fut en dernier lieu conseiller juridique de la Société des Nations, fut pendant vingt ans au service de cette institution. C'est une des raisons pour lesquelles la présente étude est axée sur la Société des Nations, mais ce n'est pas la seule raison. Les gouvernements des pays démocratiques, à l'exception des Etats-Unis d'Amérique, firent officiellement de la Société des Nations le principe de leur politique, quels que fussent par ailleurs les sentiments intimes de certains de leurs membres marqués de réticence, de méfiance ou d'hostilité vis-à-vis de l'institution. En fait, toutes les affaires internationales importantes ont été traitées bien ou mal par la Société des Nations. C'est sous son enseigne que furent conclus les accords de Locarno. De 1925 à 1937 tous les conflits internationaux, tous les cas d'agression qui menaçaient d'ébranler l'ordre international furent portés devant le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations.

Quand on essaya d'arrêter les agressions et de s'opposer aux violations des traités, on le fit en invoquant les principes de la Société des Nations et en mettant en mouvement ses procédures. C'est en ces occasions que les gouvernements démocratiques auxquels leur honneur et l'intérêt de leur sécurité commandaient de soutenir, même aux prix de grands sacrifices, la cause de la Société des Nations, étalèrent leurs faiblesses, et parfois leur duplicité. C'est à Genève que fut constatée l'impuissance de la Communauté internationale à s'opposer aux entreprises japonaises en Chine, que fut consommée l'échec des sanctions contre l'Italie, que l'Espagne fut abandonnée à Hitler et à Mussolini. Au sort de la Société des Nations était lié le sort de la paix et le maintien de la prépondérance

des démocraties de l'Europe occidentale. L'échec de la Société des Nations dont la France et la Grande-Bretagne se partagent la responsabilité, eut pour conséquence de faire subir à ces deux nations de terribles épreuves, dont l'une devait sortir déchue de son ancienne grandeur et l'autre amputée d'une partie de sa puissance.

On aurait pu évidemment considérer d'un autre observatoire que celui de Genève la période de l'entre deux guerres, mais il n'y en avait pas de meilleur pour voir et juger la politique des démocraties.

13. — Cette étude a été écrite de décembre 1941 à mars 1945. Ultérieurement nous y avons apporté quelques additions après avoir lu les ouvrages de personnages éminents tels Winston Churchill, le Président Bénès, d'hommes intimement mêlés à la vie de la Société des Nations tels le Vicomte Cecil, M. Bourquin, M. Constantin Epirotis, d'auteurs et de journalistes spécialisés dans les questions internationales tels le professeur E.-H. Carr, Walter Lippmann.

C'est en 1937 que nous avons conçu l'idée de cet ouvrage et que nous en avons dressé le plan (1). Notre qualité de fonctionnaire de la Société des Nations, qui nous imposait une stricte réserve, nous empêchait de faire cette publication. Cependant, à cette époque, tout en observant la discrétion à laquelle nous étions tenu, nous avons fait ce qui était en notre pouvoir pour essayer d'ouvrir les yeux de nos compatriotes. Dans une série de notes adressées à titre privé de 1935 à 1939 à des gouvernants français, nous avons exposé les périls que courait la paix et montré qu'une politique de faiblesse et d'abandon devait conduire immanquablement à la guerre et à la défaite. Nous donnons en annexe une de ces notes prophétiques, celle que nous écrivions le 16 septembre 1938, peu de temps avant les honteux et stupides accords de Munich dont la conclusion représente à notre avis une faute encore plus grave que celle de l'armistice de 1940! Si nous mentionnons ces avertissements, ce n'est pas pour en tirer vanité, c'est pour qu'on ne nous reproche pas, soit de ne montrer qu'une clairvoyance rétrospective, soit, si nous avons vu clair, de n'avoir pas fait ce qui était dans nos modestes moyens pour prévenir des maux de la gravité et de la proximité desquels nous étions si profondément convaincu.

1er juin 1946.

(1) Le titre que nous pensions alors lui donner était : « Illusion et faiblesse ou la politique de la France et de la Grande-Bretagne au sein de la Société des Nations. »

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉCHEC DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La politique internationale de la France et de la Grande-Bretagne fut pendant l'entre deux guerres officiellement fondée sur la Société des Nations, ses principes et ses méthodes.

Tout le monde est d'accord pour constater que la Société des Nations a échoué. Celle-ci avait deux grandes tâches. La première était de maintenir la paix. La seconde, d'organiser la collaboration internationale dans les divers domaines de l'activité des peuples : économie, finances, communications, hygiène, relations intellectuelles, etc. Ces deux tâches, quoique nettement distinctes, étaient néanmoins étroitement solidaires. En effet, si l'on ne parvient pas à assurer l'ordre économique, social et moral du monde, les fauteurs de guerre trouvent un climat favorable à leurs entreprises.

La Société des Nations a obtenu des succès du reste fragmentaires et insuffisants dans l'accomplissement de sa seconde tâche : elle a édifié une législation internationale qui a survécu aux destructions de la seconde guerre mondiale. Mais dans le domaine proprement politique, si elle a rendu quelques services appréciables, elle n'a pu mettre obstacle au développement d'une politique de coups de force et d'agressions dont la seconde guerre mondiale fut la conclusion.

Deux explications faciles ont été données de cet échec.

La première est que l'idée même d'une Société des Nations réglant et ordonnant les relations internationales est une utopie.

La seconde explication, moins pessimiste mais à notre avis aussi fausse, est que la Société des Nations créée après la première guerre mondiale avait été mal conçue et organisée !

Si l'on adopte la première explication, on dira qu'il faut abandonner l'idée même d'une Société des Nations, et se borner à grouper dans des alliances politiques, ou dans des unions plus ou moins étroites (confédérations, Etats fédéraux, associations sui generis), des Etats ayant une solidarité particulière du fait de leur situation géographique, de leurs croyances et idéologies, ou de leurs intérêts communs.

Si l'on adopte la seconde explication, on essaiera de créer une nou-

velle Société des Nations, mais en lui donnant une autre organisation qui lui permettrait de posséder l'efficacité qui manquait à l'ancienne Société.

Deux questions se posent donc :

1° Une Société des Nations universelle, forte et prospère, est-elle une utopie ?

2° La conception et l'organisation de la première Société des Nations étaient-elles vicieuses ?

Après avoir répondu à ces questions, nous examinerons certaines circonstances historiques de la naissance et de la vie de la Société des Nations qui ont un intérêt capital.

CHAPITRE PREMIER

L'IDÉE D'UNE SOCIÉTÉ DES NATIONS UNIVERSELLE ET EFFICACE ÉTAIT-ELLE UNE UTOPIE?

I. — L'opinion affirmative.

Les gens qui qualifient une institution, une réforme, d'utopie, sont généralement de deux catégories.

Il y a d'abord ceux qui sont hostiles à l'institution ou à la réforme en question. Ils pensent que la meilleure tactique pour faire échec à l'institution ou à la réforme est non de la combattre franchement, mais de la représenter comme irréalisable, comme utopique. Ainsi les gens qui profitent d'abus ou de désordres tout en feignant de déplorer ces abus et ces désordres, essaient de démontrer qu'ils sont inévitables et éternels et qu'à vouloir s'attaquer au mal on en causerait un plus grand. En ce qui concerne la Société des Nations, bon nombre de gens qui déclaraient la conception utopique étaient simplement hostiles à l'idée de la Société des Nations, parce qu'elle était un obstacle à leur politique d'agression et de domination.

Mais il y avait des gens qui, sans avoir d'arrière-pensée en tête, croyaient que vouloir une Société des Nations universelle et efficace était une utopie. Ces gens appartenaient à la catégorie des esprits misonéistes et systématiquement conservateurs, qui ont tendance à considérer comme utopique toute création nouvelle et à croire que l'expérience passée résume tout le domaine du possible.

Le fait que jusqu'en 1920 il n'ait pas existé d'Organisation politique mondiale visant à régler les rapports internationaux n'est nullement la preuve qu'une telle organisation ne soit pas viable dans le monde présent. L'histoire universelle nous montre qu'une foule de gens et même de très grands esprits, aussi bien dans le domaine de la science que dans le domaine de la vie politique et sociale, ont cru à de fausses impossibilités. Saint Augustin après Aristote affirmait l'impossibilité de la suppression de l'esclavage ! A la fin du XVIIIe siècle, l'opinion était que de grands Etats ne pouvaient s'accommoder de la forme républicaine qui convenait seulement à des cités ou à de petits pays de mœurs patriarcales !

Aussi bien, l'opinion qu'une Société des Nations universelle est une utopie parce que, jusqu'en 1920, le monde n'a point connu une telle institution, n'a en elle-même aucune valeur. La vie politique du monde est une création continue aussi bien en ce qui concerne les empires que les institutions. L'Etat moderne diffère profondément par ses conceptions et son organisation de l'Etat du XVIe siècle ou de l'Etat antique, et cependant il est une réalité. Les situations établies qui se targuent d'une longue existence ont été à l'origine des situations

nouvelles, voire révolutionnaires. Il n'y a donc aucune raison pour que le changement et l'évolution cessent d'être la loi du monde et que le mouvement de l'Humanité s'arrête au stade atteint à un moment déterminé, qui est en fait celui auquel les hommes en place ont cessé d'être jeunes et aspirent à l'immobilité et à la tranquillité. Le conservateur systématique autant que le novateur chimérique et léger représente l'illusion et la négation de l'expérience.

II. — Le besoin d'une Société des Nations universelle.

Ce besoin est certain. Il répond d'abord à un fait qui est l'étroite solidarité politique, économique et morale qui existe entre tous les peuples de la terre.

Tous sont traversés par des courants d'idée, des mouvements d'opinion de caractère international. Le nationalisme exacerbé que l'on constate ici ou là est lui-même un phénomène international. Il n'a pas, en effet, été élaboré et pratiqué par un seul peuple. Des penseurs de divers pays subissant l'influence les uns des autres en ont construit la doctrine. Les peuples se sont engagés dans la voie du nationalisme à la suite les uns des autres.

Le progrès inouï des communications a diminué considérablement l'effet des distances qui séparaient autrefois les peuples. Ce phénomène a fait sentir ses effets non seulement dans le domaine moral en facilitant la diffusion rapide des idées, des sentiments, des goûts, des émotions, mais encore dans le domaine matériel. La facilité des transports, jointe aux progrès de la technique qui encouragent la concentration industrielle, a développé des productions visant à satisfaire non plus des besoins locaux ou régionaux mais des besoins mondiaux.

Enfin, quand la guerre éclate, obéissant à des causes générales, elle n'oppose plus deux pays ou des coalitions régionales limitées, elle tend à embraser tous les continents comme les faits en ont fourni la preuve deux fois en vingt-cinq ans !

Dans un monde où, au contraire de ce qui existait encore au début des temps modernes, un isolement relatif n'est plus l'état dans lequel vivent les nations, celles-ci, qu'elles le veuillent ou non, qu'elles le reconnaissent ou non, sont étroitement solidaires; dès lors, il est nécessaire que leurs rapports soient réglés et non pas abandonnés à l'anarchie, au caprice, à la violence.

Remarquons à cet égard que ce n'est pas seulement d'un droit international consistant en des principes généraux et abstraits que l'on a besoin, mais d'organismes permanents ayant pour tâche d'ordonner et faciliter les mouvements de la vie internationale.

En effet, d'une part le droit proprement dit, en l'espèce le droit international, a peu de chances d'être observé si aucune autorité n'existe pour dire ce qu'il commande, indiquer l'application qui doit en être faite dans tel cas particulier et, si besoin est, en imposer le respect.

Mais, d'autre part, dans la vie internationale aussi bien que dans la vie nationale, l'élément proprement judiciaire ou juridique n'est pas le plus important. Si les tribunaux à l'intérieur de l'Etat jouent un rôle essentiel, le gouvernement et l'administration jouent un rôle beaucoup plus grand. Il ne peut en être autrement dans l'ordre international. Pour faire régner la paix, ajuster les intérêts particuliers des Etats, assurer la réalisation des intérêts généraux de la communauté internationale, ce dont on a besoin c'est d'organes politiques permanents ayant qualité pour traiter l'ensemble des questions politiques, économiques, financières, sociales, administratives, et cherchant à donner à ces questions des solutions pratiques. La permanence des organes, la continuité de leur effort est une des conditions essentielles de leur efficacité. Le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations sont des spécimens de tels organes.

Aux environs de 1900, on considérait comme des innovations sensationnelles de grandes conférences internationales (voir conférences de La Haye) tenues de loin en loin, et on envisageait comme un grand but à atteindre la création d'un tribunal international auquel, du reste, le recours serait purement facultatif pour les Etats. Sans doute, à cette époque, avait-on raison. Toute chose en effet a un commencement et ces rudiments, étant donné les circonstances, étaient tout ce qu'il paraissait alors possible d'édifier. Mais ce stade est largement dépassé et les juristes et les hommes d'Etat assez nombreux qui, de bonne foi, de 1920 à 1939, ont combattu ou desservi les institutions internationales, en étant restés au rudiment qui représentait l'idéal international au temps de leur lointaine jeunesse, se sont révélés simplement des esprits routiniers et stériles.

Enfin, un facteur nouveau rend visible aux yeux des moins avertis la nécessité d'un ordre et d'une organisation internationale, c'est l'évolution de la guerre. Sans doute, la guerre est vieille comme le monde; mais la guerre aujourd'hui a des caractères très différents de ceux qu'elle possédait à la fin du siècle dernier. En premier lieu, les transformations de la technique militaire ont rendu la guerre infiniment plus meurtrière et destructrice qu'elle ne l'était jadis. En second lieu, sous l'influence des transformations de la technique et sous celle d'autres facteurs, la guerre, qui était regardée comme une relation d'Etat à Etat, est retournée à la conception antique de guerre totale qui ignorait la distinction des combattants et des non-combattants, et elle a acquis de ce fait un caractère nouveau et inouï d'horreur. Enfin, comme on l'a déjà dit, aux guerres localisées d'un monde vivant dans un isolement relatif ont succédé des guerres généralisées normales dans un monde où les distances n'isolent plus et dont toutes les parties sont étroitement solidaires.

La guerre cessant d'être un phénomène local ou régional mais devenant un phénomène mondial, son caractère international est plus marqué que jamais. Pour se défendre contre un tel fléau international, des réactions nationales isolées sont à elles seules inefficaces, il faut une politique et une action internationales.

Or, une politique et une action internationales suspposent une Organisation internationale de caractère permanent comme est permanente

l'organisation nationale de l'Etat qui assure à l'intérieur l'ordre et la paix.

III. — Le fait de l'existence de la Société des Nations pendant vingt ans.

Il est un fait qui compte. Pendant vingt ans, la Société des Nations a fonctionné, et ce n'est guère qu'au cours de la dernière partie de cette période qu'elle est entrée en crise.

Pendant la période 1920-1924, la Société des Nations, tout en jouant un rôle modeste, s'est progressivement développée; elle a affermi son autorité, organisé ses procédures et rendu des services qui n'étaient pas négligeables.

De 1924 à 1931, la Société a joué un rôle important. Elle régla maintes questions et contribua à détendre les rapports internationaux. La possibilité que la Société des Nations devînt encore beaucoup plus solide et puissante existait aux environs de 1930.

En 1931 et en 1935, la Société des Nations a subi des épreuves de forces dont elle aurait pu parfaitement sortir victorieuse. Sa défaite n'était nullement fatale, la victoire eût été relativement facile et si cette victoire avait été remportée, ses conséquences pour le renforcement de l'Institution internationale et l'affermissement de l'ordre international eussent été extraordinaires. Si malheureusement la Société des Nations échoua, c'est parce que ses faux amis ou ses incapables amis ne voulurent ou ne surent pas jouer le jeu. Nous analyserons plus loin les causes de ces défaites.

L'échec final de la Société des Nations n'avait aucun caractère de nécessité, il n'était plus fatal que l'échec de la paix en 1939 ou l'effondrement de la France en 1940. Toutes ces choses pouvaient être évitées !

L'histoire de la Société des Nations, quoique brève, est encore assez longue pour prouver la possibilité de son existence, la valeur de ses principes et de ses méthodes, l'efficacité de son action quand un peu de clairvoyance et un peu de volonté existent. Mais toute institution, qu'elle soit nationale ou internationale, est condamnée à la mort ou tout au moins réduite à l'impuissance quand ceux qui ont intérêt à la détruire sont habiles, actifs et résolus, et quand ceux qui ont intérêt à la défendre sont aveugles, passifs, sans courage !

CHAPITRE II

La Société des Nations était-elle mal conçue?

SECTION I. — Le Pacte.

Certains parmi ceux qui croient nécessaire la reconstruction de la Société des Nations pensent que si celle-ci a échoué, c'est parce que sa conception était défectueuse. Est-ce exact ?

I. - Les défauts de forme.

On peut certes relever dans le Pacte certaines imperfections qui touchent à la rédaction, l'agencement des procédures. Un certain nombre d'articles contiennent des dispositions maladroites ou obscures Des controverses se sont instituées pour savoir comment il fallait concilier l'interprétation de tel article avec tel autre, par exemple l'interprétation de l'article 10 et celle des articles 12 et 16, et ces controverses, qui ne permettent pas d'arriver à des conclusions qui s'imposent, créent une situation fâcheuse.

On note également des lacunes : il manque par exemple une procédure pour interpréter le Pacte en cas de désaccord.

Ces imperfections s'expliquent à la fois par la hâte avec laquelle la Conférence de la Paix a dû conduire ses travaux et par le fait qu'on travaillait dans un domaine entièrement nouveau, sans avoir des précédents pour se guider; elles s'expliquent encore par des divergences de vues entre les auteurs du Pacte qu'on concilia parfois avec peine.

Cependant, pour fâcheuses que soient ces imperfections, on aurait tort de leur attribuer une grande importance; ce ne sont certainement pas elles qui ont, même de façon accessoire, causé l'échec de la Société des Nations.

II. — La conception même du Pacte.

Le Pacte a été l'objet de critiques procédant de points de vue diamétralement opposés. On lui a reproché tantôt d'être allé trop loin, notamment en prévoyant un système de garanties mutuelles et de sanctions, tantôt de n'être pas allé assez loin, en n'interdisant pas d'une façon absolue le recours à la guerre, en ne rendant pas la justice obligatoire, en n'établissant pas une police internationale et, d'une façon générale, en ne répudiant pas le principe de la souveraineté des Etats.

Il eût fallu, selon les maximalistes, que les organes de la Société

des Nations décident à la majorité des voix que les autorités internationales politiques et judiciaires aient le pouvoir de prescrire aux gouvernements la conduite à tenir, au lieu de laisser à ces gouvernements la responsabilité d'apprécier ce à quoi, en vertu du Pacte, ils étaient obligés.

A la vérité, ces critiques contradictoires bien souvent traduisent les conceptions politiques personnelles de ceux qui les formulent. Ceux qui trouvaient que le Pacte allait trop loin et auraient voulu exclure les sanctions et, d'une façon générale, toute obligation précise et importante, étaient des gens qui, sentimentalement, étaient attachés au système d'anarchie et d'isolement international de la fin du XIXe siècle et qui étaient plus ou moins influencés par les conceptions du nationalisme.

Au contraire, ceux qui trouvaient que le Pacte n'allait pas assez loin étaient partisans d'une transformation radicale et immédiate des relations internationales. Mais ces gens bien intentionnés confondaient deux choses : la propagande, au sens large du mot (c'est-à-dire aussi bien l'effort des doctrinaires que des politiques) qui vise à changer les opinions régnantes sur lesquelles on construira les institutions de l'avenir, et la forme à donner aux institutions présentes qui, sous peine d'être fragiles et illusoires, ne peuvent pas être considérablement en avance sur l'état de l'opinion.

La question était donc de savoir si, étant donné la mentalité des peuples et des gouvernements, leur esprit international, ou plutôt leur absence d'esprit international, il était possible de leur faire accepter telles ou telles obligations internationales auxquelles ils répugnaient et non seulement de leur faire accepter, mais de leur faire remplir ces obligations, ce qui est beaucoup plus difficile ! En effet, l'expérience a montré que les peuples et les gouvernements acceptent parfois de s'obliger quand les charges et sacrifices résultant de l'obligation paraissent à la fois lointains et hypothétiques; si plus tard le *casus fœderis* se réalise, ils ne font pas honneur à leurs engagements parce qu'ils se sont engagés à la légère, sans songer à l'ampleur des efforts et des sacrifices à faire.

La question véritable était donc non pas de savoir si, se plaçant d'un point de vue théorique, le Pacte allait trop loin ou n'allait pas assez loin, mais de savoir s'il était tant bien que mal adapté à la réalité politique et morale de la société internationale qu'il prétendait régir. A cette question précise et concrète, il est difficile de donner une réponse tout à fait catégorique. C'est qu'en effet l'opinion du monde international en 1919 et pendant la période de l'entre deux guerres était quelque chose d'incertain et changeant.

Si l'on prend le cas des Etats-Unis, nous voyons le Président Wilson, qui avait une vue profonde, claire et réaliste des exigences de l'ordre et de la paix internationale, soutenu en 1917 et 1918 par l'opinion de son pays et abandonné par cette même opinion les années suivantes.

Si nous considérons des pays comme la France et le Royaume-Uni, nous trouvons une situation plus curieuse.

L'opinion française donna dès l'origine son adhésion à une con-

ception hardie de l'organisation internationale, mais c'était une adhésion « sentimentale », légère et superficielle, cette même opinion n'avait pas réfléchi aux conséquences que devait pratiquement entraîner cette adhésion. On constate qu'en fait la politique française fut essentiellement influencée par les dispositions personnelles des ministres des Affaires étrangères qui se succédèrent : Poincaré, Briand, Barthou, Laval. Par exemple, le remplacement de Barthou par Laval, quoiqu'il fût dû non à une manifestation d'opinion du parlement ou du pays, mais à un tragique événement, eut des conséquences d'une importance extraordinaire; il marqua le renversement complet d'une politique ! Comment expliquer cela ? L'opinion ne représentait pas un bloc homogène, il y avait des éléments partisans de politiques étrangères opposées, et un gouvernement, quelle que fût sa politique, était ainsi assuré de trouver l'appui d'un élément assez considérable de l'opinion. Entre ces éléments opposés, il y avait une masse importante, médiocrement intéressée, confuse, qui aspirait d'une façon vague à la paix, tout en étant peu préparée à faire pour elle un réel sacrifice, et qui reculait devant toute franche initiative. Cette masse laissait faire les gouvernements de tendances contradictoires pourvu que ceux-ci plaçassent leur politique sous l'enseigne des déclarations de principe générales auxquelles elle était accoutumée : « maintien des droits de la France; attachement à la paix; fidélité à la Société des Nations; conservation des alliances et amitiés; bonne entente avec tout le monde ».

Si nous considérons l'Angleterre, quelles différences profondes entre Mac Donald, Sir Austen Chamberlain, Arthur Henderson, Neville Chamberlain — pour ne parler que des morts ! Quant à l'opinion anglaise, jusqu'aux environs de 1935 elle vécut sur un mélange de conceptions traditionnelles et d'idées nouvelles : désintéressement relatif vis-à-vis des querelles européennes, équilibre des Puissances, règlement des différends par la conciliation, encouragement à la Société des Nations. Aux environs de 1935, une évolution très marquée se produisit en faveur de l'organisation internationale, un large ralliement à l'idée de la sécurité collective eut lieu. Mais les gouvernants qui ne partageaient pas ces vues s'arrangèrent pour en pratique les mettre en échec, sans les heurter de front.

Ces simples rappels auxquels nous nous bornons suffiront pour montrer combien l'opinion était incertaine, variable, et combien dans ces conditions pouvaient peser les dispositions personnelles en matière internationale des gouvernants qui se succédaient sans se ressembler, fussent-ils du même parti. Ce qui était vrai pour la France et l'Angleterre l'était pour la plupart des autres pays !

1° *Le Pacte allait-il assez loin ?*

Etant donné la timidité, la confusion et l'indifférence de l'opinion, la fréquente mauvaise volonté ou l'absence de volonté des gouvernements, on peut dire sans hésitation que le Pacte de la Société des Nations ne mérite pas le reproche de n'être pas allé assez loin. Il représentait le maximum d'internationalisme pratiquement réalisable.

S'il était allé plus loin, le désaccord entre le droit formel et la réalité politique (nous entendons par là non l'intérêt bien entendu des peuples et de la société internationale, mais l'état d'esprit des peuples et des gouvernants, avec leurs illusions, leurs préjugés, leurs routines et leurs égoïsmes) eût été tel que l'échec eût été inévitable et rapide.

Certains eussent voulu que le principe de la souveraineté des Etats fût aboli, que la Société des Nations fût conçue comme une sorte d'Etat fédéral ayant le pouvoir d'intervenir dans les affaires des Etats et de leur dicter sa loi. Les gouvernements, les cadres politiques étaient généralement hostiles à cette conception (1). Mais il y a plus, ceux-là mêmes qui paraissaient disposés à l'accepter ne l'eussent acceptée qu'en théorie (2). Ils se fussent pour la plupart insurgés contre les conséquences pratiques du principe chaque fois que l'intervention du super-Etat eût contrarié leurs intérêts nationaux, de classe ou de parti. En bref, on se fût accommodé de l'abolition de la souveraineté quand les sacrifices et les gênes en résultant eussent été pour les autres et non pour soi. Il en eût été comme pour la sécurité collective : chose excellente quand elle devait jouer en votre faveur, fardeau intolérable quand elle devait jouer en faveur des autres ! Il était sans doute très bien qu'écrivains, professeurs, propagandistes, penseurs, frayassent les voies de l'avenir en faisant le procès du dogme antisocial de la souveraineté des Etats, mais avant qu'ils aient effectivement gagné à leurs vues une partie notable de l'opinion, il eût été vain de vouloir appliquer un système dont le monde n'était pas capable de s'accommoder !

Il faut non pas condamner, mais louer la prudence des auteurs du Pacte. Ainsi, ceux-ci n'interdirent pas d'une façon absolue le recours à la guerre, ils se bornèrent à obliger les gouvernements à soumettre leurs différends au Conseil ou à l'Assemblée de la Société des Nations et à laisser s'écouler des délais avant de permettre le recours à la

(1) Le Vicomte Cecil, qui participa à l'élaboration du Pacte, montre ce qu'était la réalité :

« Tel qu'il était, le Pacte était regardé par le peuple américain à la fois comme représentant une immixtion trop grande dans sa souveraineté et comme susceptible de trop le mêler aux différends internationaux, et je me rappelle que le Duc de Northumberland d'alors écrivait que l'effet du Pacte était de soumettre la souveraineté britannique à M. Bourgeois ! Cependant, tout ce que le Pacte proposait était que les Membres de la Société des Nations, avant de recourir à la guerre, essayassent tous les moyens pacifiques de régler le différend. L'on pourrait inviter ceux qui, maintenant, critiquent le Pacte comme étant inefficace et proposent des sacrifices bien plus grands de la souveraineté nationale, à examiner attentivement comment les propositions extrêmement modérées de notre Commission furent, en fait, accueillies. » (Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, p. 74.)

(2) Comme le dit le Professeur Carr :

« ... Au point où nous en sommes, l'interdépendance des Etats est un problème pratique et non un problème constitutionnel. C'est une illusion dangereuse, quoique très répandue, de penser qu'il puisse être résolu par l'ingéniosité d'un comité de juristes, à la satisfaction de tous et sans empiéter sur les intérêts de personne. Ce qu'on nous demande d'abandonner, ce n'est pas cet attribut symbolique qu'on appelle la « souveraineté », mais l'habitude que nous avons prise de conduire notre politique militaire et économique sans tenir compte des besoins et des intérêts des autres nations. (Carr : *Les Conditions de la Paix*, 1942. Traduction française, p. 165.)

guerre. Cette procédure et ces délais étaient de nature à empêcher une guerre brusquée due à un emballement des peuples ou des gouvernements. Ils étaient capables en tout état de cause d'empêcher une guerre si une opinion internationale digne de ce nom voulait se manifester et imposer sa volonté de paix et d'ordre aux peuples en désaccord. On crut en 1928 faire beaucoup mieux en concluant le Pacte Briand-Kellog qui interdisait le recours à la guerre d'une façon absolue, mais sans prévoir aucune action pour la prévenir ou la réprimer. Ce n'était là que du tape à l'œil. On refusait de faire la dépense nécessaire pour construire un barrage en pierre ou en ciment, cependant ou voulait faire quelque chose de sensationnel mais peu coûteux, et pour contenir le torrent on dressait un énorme barrage en carton !

Si l'on considère le Pacte de la Société des Nations, on est frappé du mélange d'esprit novateur et de prudence qu'il révèle. Les auteurs du Pacte créèrent un système relativement modeste, mais il avait le mérite d'être large et souple; il se prêtait à tous les développements, il pouvait épouser sans le gêner le rythme de la vie. La brièveté du Pacte (26 articles), l'absence de dispositions minutieuses et détaillées qui eussent constitué une sorte de corset de fer risquant d'entraver le développement de l'organisme naissant, sont de très grands mérites du Pacte. Celui-ci pouvait convenir à une société internationale à peine née aussi bien qu'à la société internationale développée de l'avenir !

2° *Le Pacte allait-il trop loin ?*

On peut se demander inversement si le Pacte n'est pas allé trop loin. N'eût-il pas mieux valu un Pacte ne comportant pas les obligations considérables de l'article 10 et de l'article 16 ? L'article 10 établissait la garantie mutuelle par les Membres de la Société des Nations de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique; l'article 16 prévoyait des sanctions économiques et financières contre l'Etat qui recourt à la guerre en violation du Pacte.

a) *Opinion des Etats agresseurs et des Etats désirant rester neutres.*

On sait que les articles 10 et 16 ont donné lieu à de très vives critiques venant, d'une part, des pays qui méditaient des agressions et des guerres de conquête et, d'autre part, des pays dont le principal souci était de rester en tout état de cause neutre dans le cas du déchaînement d'une guerre d'agression et de conquête, ou de réserver dans ce cas leur pleine liberté de décision.

A la vérité, ces critiques sont, dans une large mesure, condamnées par les mobiles mêmes qui les inspiraient : ici, désir de se lancer dans des guerres d'agression et de conquête en rencontrant le moins d'obstacles possible (1); ailleurs, égoïste désir de neutralité de la

(1) Le Vicomte Cecil dit au sujet d'Hitler :

« ... Lui et les autres militaristes, sans aucun doute, haïssaient la Société des Nations, non à cause de ses rapports avec le Traité de Versailles — chose évidemment peu importante — ou à cause des accusations mal fondées de son

part des Etats qui, se croyant, bien à tort comme l'événement l'a montré, eux-mêmes à l'abri, se désintéressaient du sort des Etats menacés par l'agression et avaient pour principal souci, non pas d'empêcher ou d'arrêter la guerre d'agression, mais de rester spectateurs !

b) *Opinion de principe défavorable à la sécurité collective.*

En dehors des agresseurs et des isolationnistes, il y eut une opinion par principe défavorable à la sécurité collective. Elle était assez répandue dans les milieux démocratiques de l'Europe occidentale et dans le Commonwealth britannique. Traduisant cette opinion, le Professeur Carr dit : « ... L'obsession de la « sécurité » était comme une pierre énorme pendue au cou de la Société des Nations, qui lui coupait le souffle et la faisait dépérir peu à peu. Genève devint le foyer du pur conservatisme (1). »

A la vérité, il y a dans ce jugement une erreur de fait et une confusion d'idées.

Une erreur de fait d'abord : les Membres de la Société des Nations n'ont, hélas, nullement eu l' « obsession de la sécurité ». Tandis que la sécurité ne fut malheureusement qu'un sujet de discours pour les représentants de la France, elle fut considérée comme un besoin secondaire et une rengaine fastidieuse par beaucoup de gouvernements.

Une confusion d'idées ensuite : il est exact que les leaders de la Société des Nations représentaient le conservatisme, voire la pusillanimité et la routine, ce qui nuisait à la sécurité collective comme à l'ensemble de la cause internationale; il n'en reste pas moins que l'organisation effective de la sécurité était le premier devoir de la Société des Nations, celui qui devait être rempli avant tout autre, et qui eût facilité l'accomplissement de tous les autres. En effet, sécurité collective et conservation ne sont nullement solidaires. Il faut d'abord parer au danger du moment, mais à la longue il est vrai, comme le dit le Professeur Carr, que la « sécurité ne peut pas être sans une progression ininterrompue ».

c) *Opinion selon laquelle il eût mieux valu ne pas établir des obligations qui engendrèrent un sentiment de fausse sécurité.*

En premier lieu, on peut dire que, puisque les articles 10 et 16 n'ont pas joué ou ont joué de façon très imparfaite dans la période

manque d'équité à l'égard de l'Allemagne, mais uniquement parce que aussi longtemps qu'elle restait aussi influente qu'elle l'était en 1931, elle constituait un sérieux obstacle à une agression. » (Viscount CECIL : *A Great Experiment*, 1941, p. 290.)

(1) CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), p. XIV.

L'auteur dit encore :

« ... Si les vainqueurs de la guerre actuelle sont capables de créer les conditions d'un développement régulier de la société humaine, la paix et la sécurité leur seront données par surcroît. Mais il faudra qu'ils reconnaissent la vérité de ce paradoxe : la sécurité ne peut pas être sans une progression ininterrompue... » (*Ibid.*, p. XXI.)

critique de 1931 à 1939, ils n'ont servi qu'à engendrer des illusions, à créer une fausse sécurité. Si les peuples et les gouvernements avaient su que la sécurité collective était un leurre, ils eussent davantage songé à sauvegarder leur sécurité par les moyens traditionnels, c'est-à-dire en renforçant leurs armements, en concluant des alliances particulières ou en prenant plus au sérieux les alliances qu'ils avaient conclues.

Il y a sans doute une part de vérité dans cette opinion. L'existence de la Société des Nations a contribué à donner aux peuples l'impression d'une fausse sécurité. Remarquons que si les peuples sont excusables d'avoir cru en la valeur d'un système qui en lui-même était bon, par contre inexcusables sont les gouvernants qui faisaient miroiter aux yeux des peuples la soi-disant sécurité procurée par l'existence de la Société des Nations et qui, en même temps, ne faisaient rien de ce qu'il fallait pour rendre la garantie de la Société des Nations effective et barrer, au moyen d'un concert des nations pacifiques, la route aux agresseurs.

Cependant, tout compte fait, ce ne fut quand même pas une faute d'avoir inséré dans le Pacte des dispositions visant à assurer la prévention et la répression de l'agression. Ce n'eût été une faute que si l'entreprise avait été évidemment et nécessairement vouée à un échec. Or, il n'en était rien. La bataille pour la sécurité collective n'était pas perdue d'avance, et elle n'a été perdue qu'après une accumulation de défaillances peu communes. La preuve en est que les Etats agresseurs (Japon, Allemagne, Italie) ont été, pendant un certain temps, impressionnés par cette menace; ils ne se sont d'abord engagés qu'avec prudence et hésitation dans la voie de l'agression, tout prêts à reculer s'ils avaient rencontré une résistance sérieuse. Ce ne fut que quand ils furent assurés que, grâce aux complicités, aux faiblesses et aux aveuglements de ceux qui devaient leur barrer la route, celle-ci restait libre, qu'ils se sont lancés ! Et jusqu'au bout, ils n'ont cessé de se prémunir contre un retour offensif de la sécurité collective.

Un des dirigeants nazis déclarait au début de l'an 1939 : « La chance de nos gouvernements est que nous n'avons trouvé en face de nous que des nains. » Ce qui était une chance extraordinaire pour les Etats agresseurs était en même temps une malchance extraordinaire et pour les nations pacifiques qui devaient veiller et agir, et pour la Société des Nations ! Un système n'est pas mauvais parce que des faibles et des incapables, voire pire, n'en tirent rien de bon. A la vérité, quand les peuples ont le malheur d'avoir à leur tête de pareils gouvernants, quels que soient les systèmes juridiques et politiques en vigueur, il est fatal que les dangers ne puissent être conjurés.

d) *Opinion selon laquelle il eût fallu alléger les obligations du Pacte pour permettre à la Société des Nations d'atteindre l'universalité.*

En fait, c'étaient les obligations relatives à la sécurité collective qui pouvaient être regardées comme un obstacle à l'universalité. Des pays

ont refusé d'entrer dans la Société des Nations parce qu'ils refusaient d'assumer les lourdes obligations des articles 10 et 16.

L'opinion dont il s'agit a été présentée sous une forme générale : mieux vaudrait, a-t-on dit, une Société des Nations qui comprendrait tous les Etats du monde ou tout au moins toutes les grandes Puissances qu'une Société des Nations dotée d'un statut plus exigeant et plus complet, mais qui se trouve considérablement affaiblie par le fait qu'un certain nombre d'Etats en sont absents. Du fait du manque d'universalité, la Société des Nations voit considérablement amoindrie sa force réelle qui ne tient pas à la formulation de tels ou tels paragraphes de son Pacte, mais au fait que les grandes Puissances du monde collaborent ou non avec elle.

On ajouta que le fonctionnement normal du mécanisme de la sécurité collective supposait une Société des Nations plus ou moins universelle. En effet, si l'on considère les sanctions économiques et financières, c'est-à-dire les seules sanctions que devaient obligatoirement prendre les Membres de la Société des Nations, leur efficacité diminue considérablement si de grands Etats restés en dehors de la Société des Nations n'appliquent pas ces sanctions. Par ailleurs, la prise de sanctions uniquement économiques et financières expose les Etats qui les prennent à des mesures plus ou moins inamicales ou hostiles de la part des Etats soumis aux sanctions. Si l'universalité existe, les risques et les charges pour les Etats qui appliquent les sanctions sont faibles. Ils peuvent devenir extrêmement lourds et dangereux, au contraire, dans le cas d'une Société des Nations qui ne possède pas l'universalité ou ne s'en rapproche pas d'assez près. On a dit et redit dans cet ordre d'idées que le système des sanctions du Pacte avait été établi sur la base de l'hypothèse d'une Société des Nations universelle, et que le défaut d'universalité de la Société des Nations avait pour effet justement de porter atteinte au principe même de l'obligation résultant de la lettre du Pacte.

On peut discuter la question de savoir si, historiquement et juridiquement, cette thèse est fondée. Mais le fait est que d'assez nombreux Membres de la Société des Nations ont déclaré catégoriquement qu'eu égard à diverses circonstances, parmi lesquelles ils faisaient figurer en premier rang ou au moins en bonne place la non-universalité de la Société, ils ne se jugeaient plus obligés par les dispositions de l'article 16 ou se réservaient à l'égard de cet article une complète liberté d'appréciation et d'action. Dans ces conditions, on doit se demander s'il n'eût pas mieux valu sacrifier des obligations que la non-universalité de la Société des Nations rendait plus ou moins illusoires, afin d'obtenir l'universalité de la Société des Nations ou du moins de s'en rapprocher.

Cette argumentation fait une grande impression. Il est vrai qu'une Société des Nations universelle ne comportant pas d'obligations en matière de sécurité pourrait être bien préférable à une Société des Nations comportant de telles obligations en matière de sécurité, mais non universelle et dont un assez grand nombre de membres, comme ce fut le cas, affirmaient que la non-universalité de la Société des Nations les déliait de l'obligation d'appliquer les sanctions prévues par le Pacte!

Mais il ne faut pas s'en tenir à cette argumentation géométrique. Il faut voir les choses *in concreto*. En l'espèce, il faut se demander ce qu'on eût pratiquement gagné sous le rapport de l'universalité de la Société des Nations à abolir ou réduire les obligations concernant la sécurité collective. Autrement dit, quelles sont les Puissances qu'on eût pu décider à rentrer ou à entrer dans la Société des Nations?

1) En premier lieu, certains ont songé aux Puissances qui étaient sorties de la Société des Nations, non parce qu'elles jugeaient trop lourde l'obligation d'appliquer des sanctions à l'agresseur, mais parce qu'elles se proposaient elles-mêmes de jouer le rôle d'agresseur et que, par conséquent, elles ne demandaient que la ruine d'un système qui avait justement pour fin de mettre obstacle aux mauvais coups qu'elles projetaient. On a quelquefois discuté la question de savoir s'il valait mieux que les Etats « dynamiques » hostiles au système de la Société des Nations en fissent ou non partie, c'est-à-dire que l'ennemi fût dedans ou dehors. En les gardant, on caressait l'espoir de les amadouer et de les retenir, tandis qu'on craignait que, dégagés des liens sociaux, ils menassent leur politique subversive avec une énergie et une décision accrues. A la vérité, que les ennemis de la Société des Nations se trouvassent au dedans de celle-ci ou au dehors, cela n'était point l'affaire essentielle : les deux situations avaient leurs avantages et leurs inconvénients. Mais si, pour obtenir le retour dans la Société des Nations des Etats qui en étaient sortis à cause des agressions qu'ils avaient déjà commises ou qu'ils préparaient, on avait dû abolir les restes du système de la sécurité collective afin que les agresseurs fussent assurés que la Société des Nations n'apporterait pas d'entrave à leurs entreprises, on serait allé à l'encontre du but même de la Société qui était de prévenir et réprimer l'agression, et on eût achevé de décourager le groupe des Etats pacifiques attachés à la sécurité collective. Où eût été l'avantage d'une telle opération?

2) La suppression des obligations en matière de sécurité collective eût-elle suffi à retenir certains Etats qui s'éloignaient de la Société des Nations et qui donnaient pour raison de leur attitude le défaut d'universalité de la Société des Nations et le refus de comprendre le point de vue des Etats absents?

A la vérité, les raisons profondes de l'éloignement de ces Etats étaient diverses. Il traduisait en premier lieu l'indifférence relative des opinions publiques nationales vis-à-vis d'une institution à laquelle elles n'avaient jamais pris grand intérêt. On était venu à la Société des Nations au moment où c'était la mode, on s'en allait au jour de la crise. L'initiative du départ ne venait pas, du reste, le plus souvent, d'un désir exprimé par l'opinion, elle venait d'un ministre soit influencé par les démarches de gouvernants ou diplomates des Etats hostiles à la Société des Nations, soit désireux d'économiser la cotisation de Membre de la Société des Nations, ou encore de desservir un rival politique favorable à la Société des Nations. En pratique, l'abolition des obligations concernant la sécurité n'eût pas détourné les gouvernants des pays en question de quitter la Société des Nations.

3) En fait, il y avait un cas et un seul où l'on eût eu intérêt à abolir les obligations de sanctions pour, en contre-partie, faire un grand progrès vers l'universalité. C'est le cas où, au moyen de ce retranchement, on eût obtenu l'entrée des Etats-Unis d'Amérique dans la Société des Nations. Ce sont, en effet, principalement les obligations de l'article 10 qui ont mis obstacle à l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations.

Postérieurement à 1920, des gens ont pensé qu'il eût été bien préférable d'accepter les réserves auxquelles le Sénat américain subordonnait la ratification du traité pour pouvoir compter les Etats-Unis dans la Société des Nations (1). Les gens qui pensent ainsi ont, en principe, raison. Mieux eût valu sacrifier l'article 10 que la plupart des gouvernements n'avaient pas la volonté d'appliquer et obtenir en compensation de ce sacrifice, plus apparent que réel, la collaboration des Etats-Unis. Mais cela est encore de la théorie. En effet, l'opinion de la minorité du Sénat, qui fut assez forte pour empêcher de réunir la majorité des deux tiers requise par la Constitution américaine, avait, peut-on penser, une signification plus profonde qu'il ne paraît à première vue. Plus qu'une opposition à telles ou telles dispositions du Pacte, elle avait le sens d'une opposition au système de la Société des Nations patronnée par le Président Wilson et à l'idée même d'une Société des Nations. C'était l' « isolationism » qui s'opposait à la collaboration internationale. Il s'affirma avec force et un large courant d'opinion marqua presque de l'hostilité à l'égard de la Société des Nations.

Par la suite, l'hostilité proprement dite tomba. Plus tard même, une certaine collaboration s'établit entre les Etats-Unis et la Société des Nations. Mais cette collaboration resta distante, elle fut aussi peu organique que possible; elle s'accompagna toujours d'une grande réserve, traduisant une attitude de principe voulue par une notable et influente partie des cercles politiques américains. Dans ces conditions, il y a tout lieu de penser que, quand bien même la Société des Nations, postérieurement à 1920, eût revisé son pacte pour abolir l'article 10, les articles 16 et 17 et d'autres encore, elle n'aurait pas obtenu par là l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations.

Si paradoxal que cela paraisse, il semble tout au contraire que le revirement de l'opinion publique qui, seul, aurait rendu possible l'entrée des Etats-Unis moyennant peut-être un amendement du Pacte auquel tous les Etats eussent été trop heureux de consentir, eût pu être provoqué par l'énergie et le succès avec lesquels la Société des Nations eût appliqué les articles 10 et 16 pour s'opposer aux agressions. Ainsi, en 1935, l'opinion américaine fut fortement et favorablement impressionnée par la politique des sanctions, mais l'échec de la Société des Nations et les manœuvres et combinaisons qui précédèrent et amenèrent cet échec furent relevés par les adversaires de la Société des Nations comme la preuve à la fois de l'inefficacité et de l'impureté de la Société des Nations représentée comme une scène où, derrière de grands mots,

(1) Du point de vue formel, on se fût heurté à d'assez grandes difficultés. En effet, le principe était qu'on ne pouvait pas devenir membre de la Société des Nations en formulant des réserves à l'égard du Pacte. Mais on eût pu quand même venir à bout de ces difficultés.

il n'y avait que l'égoïsme et la duplicité des grandes Puissances européennes (1)! L'événement, selon eux, justifiait leur méfiance.

SECTION II. — Deux illusions relatives a la Société des Nations.

En terminant le chapitre des fausses interprétations de l'échec de la Société des Nations, deux illusions qui, l'une et l'autre, ont joué un grand rôle, sont à relever.

I. — On attache une valeur essentielle aux textes et aux procédures.

Nous avons essayé de montrer que le Pacte de la Société des Nations n'était pas mal conçu, mais eût-il été absolument parfait que l'échec n'eût pas pour cela été évité.

En effet, pas plus pour les traités que pour les constitutions ce n'est la lettre du texte, l'agencement des procédures qui est l'élément décisif appelé à provoquer leur succès ou leur échec. Des gens sans expérience ou sans jugement ne voient que les formes qui cachent pour eux les réalités humaines; ils croient donc que tout est gagné parce qu'on a adopté un texte, signé un traité, promulgué une constitution, arrêté un plan. A la vérité, lorsqu'on a fait cela, on a en réalité fait peu de choses. Ce qui importe essentiellement, c'est l'esprit avec lequel on appliquera les textes, on mettra en pratique les plans. C'est l'adresse, la prudence, et bien plus encore l'énergie, la ténacité, le courage que montreront ou non les exécutants, c'est-à-dire en l'espèce les gouvernants et les peuples. Des constitutions sommaires, mal construites, imparfaites, n'ont pas empêché certains pays d'avoir des institutions qui ont fait l'admiration du monde. Inversement, des constitutions rédigées avec grand soin et en tenant compte des doctrines et de l'expérience modernes ont abouti rapidement à de complets échecs. L'histoire constitutionnelle récente en fournit maints exemples. Il en est à cet égard de même pour les institutions nationales et les institutions internationales. Certes, on ne saurait rédiger avec trop de soin la charte de ces institutions, mais leur succès ou leur échec dépendront beaucoup moins de l'esprit et de la valeur du texte que de la valeur des hommes qui seront chargés de faire fonctionner ces institutions et de l'esprit public des peuples qui seront appelés à les soutenir!

Le cas de la Société des Nations confirme une fois de plus cette

(1) Dans le cas du conflit italo-éthiopien, l'embargo sur le pétrole eût représenté une sanction économique très efficace, capable de paralyser la machine de guerre italienne. Mais, pour qu'il en fût ainsi, l'assentiment des Etats-Unis était nécessaire. Comme le dit le Vicomte Cecil : « Avant le plan Hoare-Laval, il semblait qu'il y avait de grandes chances d'obtenir cet assentiment. Mais quand il apparut clairement à l'opinion américaine que les Puissances de la Société des Nations ne prenaient pas l'affaire au sérieux, qu'elles étaient probablement engagées dans quelque obscure intrigue internationale les chances d'un acquiescement américain à l'embargo sur le pétrole s'évanouirent. » (Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, p. 275.)

vérité. Ce n'est pas la critique du Pacte qui donne le moins du monde l'explication de l'échec de la Société des Nations. C'est dans les réalités politiques, historiques et morales que l'on trouve cette explication.

II. — Une Société des Nations planant au-dessus des gouvernements et des peuples.

1. — Aux yeux d'une partie de l'opinion, la Société des Nations représentait un idéal, une conception nouvelle de la vie internationale. Il était heureux qu'il en fût ainsi. Toutes les constructions politiques ont eu besoin de s'appuyer sur des « idées forces ». Il fallait donc que la Société des Nations représentât une idée force pour vaincre les résistances et obstacles qu'elle devait fatalement rencontrer sur sa route.

Mais on passe facilement de la réalité à l'illusion. L'illusion consista, en l'espèce, à voir dans la Société des Nations une force politique placée au-dessus des peuples et des gouvernements ou, plus exactement, en dehors des peuples et des gouvernements. Il semblait que la Société des Nations pût se suffire à elle-même, elle devait décider et agir, les gouvernements et les peuples n'ayant qu'à la regarder faire.

Cela était proprement absurde. En effet, les organes de la Société des Nations, l'Assemblée et le Conseil, étaient composés de représentants des gouvernements. Tout ce que la Société des Nations avait en propre, c'était un secrétariat, c'est-à-dire un corps de fonctionnaires chargés d'un rôle administratif. Les décisions de la Société des Nations, c'était donc les décisions des gouvernements membres de la Société des Nations. Si ces décisions devaient conduire à des actes, par exemple à des sanctions économiques ou militaires, à l'établissement d'un régime international concernant l'économie, la finance, les communications, etc..., tout cela ne pouvait se réaliser que par des actes émanant des gouvernements des Etats membres de la Société des Nations. Nous ajouterons encore que, pour que les gouvernements puissent faire de tels actes, il fallait que les opinions publiques nationales fussent consentantes, c'est-à-dire que, pour le moins, elles ne fissent pas d'obstruction. C'eut été beaucoup mieux encore si, au lieu de montrer un simple consentement passif, les opinions publiques avaient poussé les gouvernements dans les voies de la collaboration et de l'organisation internationales.

Attendre de la Société des Nations qu'elle agisse en dehors des gouvernements et des peuples, c'était lui attribuer un pouvoir magique!

2. — Qu'y a-t-il à l'origine de cette illusion qui a été, semble-t-il, partagée dans une certaine mesure par les gouvernements et l'opinion publique?

Pour ce qui est des gouvernements, ils savaient à quoi s'en tenir; ils n'ignoraient pas que les décisions des organes de la Société des Nations étaient leur œuvre et ils ont maintes et maintes fois rappelé qu'on ne pouvait décider contre leur volonté. A la vérité, les gouvernants n'étaient pas naïfs, mais ils étaient rusés. Ils se servirent parfois de la Société des Nations comme d'un moyen d'esquiver leurs responsa-

bilités, elle leur fournissait un alibi. Ils agissaient un peu comme cet homme d'affaires qui, pour se débarrasser d'un créancier, lui répondait : « Ce n'est pas moi que cela regarde, mais mon caissier! »

Ce fut parfois pour un bon motif que les gouvernements usèrent de ce procédé. Dans des controverses difficiles, où les intérêts et les amours-propres nationaux s'opposaient avec âpreté, des ministres eussent risqué un échec dans leur pays s'ils avaient fait directement des concessions à leur adversaire. La Société des Nations leur permettait de vaincre la difficulté : ce n'était plus eux qui décidaient, c'était le Conseil. En réalité, le Conseil n'aurait pu décider sans leur consentement, mais c'était quand même la décision du Conseil, la présentation des choses était tout différente.

Cependant, le plus souvent, les gouvernants se servirent de la Société des Nations dans un but moins louable, qui était de ne rien faire, tout en ayant l'air d'avoir voulu faire quelque chose. Ils se retranchaient donc derrière l'attitude attribuée à la Société des Nations et ils pensaient ainsi échapper au reproche de n'avoir rien fait. Ils omettaient de dire, quand c'était le cas, qu'ils avaient fait leur possible pour que la Société des Nations ne fît rien, soit qu'ils se soient eux-mêmes opposés à une politique positive, soit qu'ils se soient bien gardés de faire fléchir l'opposition des autres, qui les arrangeait.

Pour ce qui est des opinions publiques, elles étaient plus excusables de s'abuser sur le caractère et les pouvoirs de la Société des Nations. Cependant, leur illusion n'avait pas pour unique cause l'ignorance. La paresse et la facilité jouaient leur rôle. Une Société des Nations réglant les questions de façon quasi miraculeuse, sans demander aux peuples des efforts, des peines, des sacrifices, était vraiment bien agréable. Les particuliers ne s'inquiètent pas des malfaiteurs : c'est l'affaire de la police de les arrêter, de la justice de les juger, quant à eux ils dorment tranquilles. C'était de même l'affaire de la Société des Nations de faire régner la paix et la justice dans le monde sans que les peuples aient autre chose à faire qu'à la regarder agir!

Or, cette conception de facilité était chimérique. D'abord la Société des Nations n'était pas un Etat au-dessus des Etats, possédant un gouvernement, une force armée! Mais, voulût-on demain créer une Société des Nations dotée d'un gouvernement propre possédant un pouvoir de décision et un pouvoir de contrainte, les peuples ne pourraient pas encore se dispenser de tout effort. Ce sont eux qui paieraient les frais de l'institution, c'est chez eux que devrait se recruter la force armée, car il n'existe pas de « citoyens du monde », tous les individus ont une nationalité particulière du point de vue juridique, et un caractère national du point de vue sociologique. Mais, existât-il une force armée internationale, il faudrait encore que les décisions du gouvernement international aient l'appui actif d'une notable partie de l'opinion publique mondiale pour que la force armée dite internationale remplisse, quoi qu'il arrive, tout son devoir, et qu'elle ne se heurte pas à des obstacles insurmontables.

Dans l'état actuel du monde — et vraisemblablement pendant longtemps encore — il est absolument chimérique d'envisager une organisation internationale qui puisse assurer l'ordre, la justice et la

paix sans une collaboration active des peuples. Cette collaboration doit aller plus loin qu'une approbation de principe et elle comportera des efforts et sacrifices proportionnés à la gravité des circonstances.

La question de la participation des peuples eux-mêmes à côté des gouvernements à l'activité de l'organisation internationale est une question toute différente. Mais on ne saurait trop le répéter : en fait, une Société des Nations, quelle qu'elle soit, n'est pas une force politique existant en dehors des gouvernements et des peuples, c'est un moyen d'unir les forces des gouvernements et des peuples en vue de la réalisation de l'ordre international. Si la volonté des gouvernements et des peuples fait défaut, le succès est impossible.

CHAPITRE III

LE CLIMAT DANS LEQUEL EST NÉE ET A VÉCU LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Pour comprendre l'échec de la Société des Nations, il faut, avant d'en rechercher les causes profondes, relever les circonstances historiques dans lesquelles l'institution est née et a vécu.

Les mêmes circonstances qui ont provoqué la naissance de la Société des Nations lui ont conféré certaines tares qui la rendaient peu apte à surmonter les difficultés et les épreuves auxquelles elle était appelée à faire face. L'atmosphère débilitante dans laquelle elle a vécu ne lui a pas permis d'atténuer ou d'effacer ces tares.

SECTION I. — La Société des Nations est fille de la guerre de 1914.

En 1914, hommes d'Etat, juristes, écoles politiques, n'avaient pas même l'idée d'une Société des Nations. C'est la première guerre mondiale qui va faire surgir cette idée et permettre sa réalisation.

1. — Cela ne veut point du tout dire que sans la guerre de 1914 la Société des Nations n'aurait jamais vu le jour; un peu plus tôt, un peu plus tard, on aurait créé sous un nom ou sous un autre une institution de ce genre.

En effet, la collaboration organisée des peuples, la reconnaissance par eux de la supériorité du droit et d'une autorité internationale étaient à la fois dans la logique des choses et dans les grandes lignes d'une évolution historique du reste lente et difficile.

Au cours des temps modernes, les Etats s'étaient constitués en absorbant ou fusionnant des unités territoriales plus restreintes et une tendance générale très accusée avait été de former des Etats correspondant à une seule nation. Ainsi s'étaient constitués la France, l'Angleterre, la Russie, l'Allemagne, l'Italie, les divers Etats balkaniques : Grèce, Serbie, Bulgarie, Roumanie. Inversement, les Etats qui avaient débordé le cadre national : Espagne, Suède, Turquie, s'étaient rétrécis ou avaient tendu à se rétrécir aux dimensions de ce cadre. Sans doute, ce principe de l'Etat national avait subi des échecs partiels (Pologne, Alsace-Lorraine); mais ces échecs représentaient des accidents, ils étaient simplement des remous dans le courant de l'histoire. Par suite de cette évolution, le nombre des Etats avait considérablement diminué. Un coup d'œil sur la carte européenne à la fin du XVIe siècle, du XVIIIe et du XIXe siècles est à cet égard suggestif.

En même temps, l'armature interne des Etats s'était considérablement renforcée. Par ailleurs, l'idée du droit dominant toutes les relations sociales et s'imposant à l'Etat lui-même et à ses autorités avait fait un immense progrès.

Le travail d'unification de la société devait déborder le cadre national et se manifester sur le plan international au moyen de deux procédés, savoir : le développement du droit international et la création d'autorités internationales permanentes.

Ces innovations pouvaient être le résultat d'une évolution lente et progressant pas à pas avec le concours du temps, et quand il s'agit de la vie des peuples et de l'Humanité, ce n'est pas par années que l'on compte, mais par générations et par siècles. Ces innovations pouvaient, au contraire, être le résultat d'un grand événement, d'une grande secousse sociale tels que guerre ou révolution. C'est ce qui eut lieu.

A la suite de la première guerre mondiale, on créa en 1919 la Société des Nations, institution qui était à proprement parler « impensable » en 1914!

2. — La Société des Nations est donc bien la fille de la guerre mondiale qui lui a donné à la fois l'existence, son idéologie, sa forme.

Mais il est un phénomène non moins frappant que cette création, c'est le fait qu'en même temps que la guerre mondiale engendrait la Société des Nations, elle engendrait d'autres changements dans la mentalité des peuples et la vie politique du monde qui constituaient de grands obstacles au développement de la Société des Nations et qui entraînèrent finalement son échec.

SECTION II. — La signification idéologique de la guerre de 1914.

La guerre de 1914 a profondément différé des précédentes guerres à la fois par la signification idéologique qu'elle a prise et par sa technique.

C'est du point de vue de l'idéologie, c'est-à-dire sur le plan de la morale et des conceptions politiques, que la guerre de 1914 a en premier lieu marqué une physionomie originale.

La première guerre mondiale a parachevé l'œuvre de la Révolution française, mais en même temps elle a marqué la fin de l'ère de cette Révolution et elle fut le début d'une autre révolution (1).

I. — L'agression et « la guerre du droit ».

La guerre de 1914 éclata après une longue période de paix. La dernière guerre intéressant l'ensemble de l'Europe s'était terminée en 1815. Depuis la guerre de 1870, la dernière qui mit aux prises deux grandes Puissances européennes, l'Europe s'était habituée à considérer la paix comme un état normal et à croire improbable le retour de grandes guerres. Aussi bien, quand l'Allemagne provoqua la guerre pour réaliser

(1) C'est ce qu'exprime M. Bénès lorsqu'il dit, en parlant de la guerre de 1914 : « C'est... à bon droit qu'on l'appelle une révolution mondiale. La Guerre mondiale marquera, sans aucun doute, le commencement d'une ère nouvelle comme la Révolution française, de laquelle sortit le monde bourgeois européen, en avait marqué une pour l'Europe continentale. » (Bénès : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944, traduction française, p. 35.)

des annexions territoriales et établir son hégémonie sur l'Europe, elle fit un scandale que, dans le passé, les tentatives similaires n'avaient pas produit. Elle heurtait non seulement des intérêts politiques contraires, mais encore les idées du siècle, c'est-à-dire l'idée du progrès pacifique, du respect de la vie humaine, du règne du droit. Elle commettait un crime contre la civilisation !

De là, chez les Alliés, l'idée de la « guerre du droit ». C'est ainsi qu'ils considérèrent la guerre qu'ils soutenaient contre l'Allemagne et ses alliés.

Cette idée se développa vite. Le but de la guerre s'élargit. Ceux qui menaient la guerre du droit devaient non seulement faire échec à une entreprise de violence et d'injustice, ce qui eût été simplement un résultat négatif, ils devaient encore profiter de l'occasion pour libérer les peuples asservis à une domination étrangère et établir un système international qui assurât à l'avenir le maintien du droit et empêchât le retour de la guerre. On devait, dans cette voie, conclure à la nécessité de la création d'une institution internationale permanente chargée pour l'avenir de la sauvegarde de ces buts, une fois la guerre gagnée.

II. — La « Croisade » des démocraties.

Du côté des Alliés, la guerre fut menée à l'origine par deux grandes démocraties, la France et l'Angleterre, et un empire, la Russie, dont le régime constitutionnel était de fraîche date et faisait une part restreinte au principe démocratique. Mais en 1917 la Russie sortait de la guerre, tandis que la grande démocratie américaine y entrait. Entre temps, une autre grande Puissance démocratique européenne, l'Italie, était entrée dans la guerre. Les grandes démocraties du monde étaient donc coalisées contre les « Empires centraux », c'est-à-dire l'Allemagne et l'Autriche représentant le principe et les traditions monarchiques qui s'alliaient, il est vrai, à une certaine dose de démocratie. Toutes choses étant relatives, c'était la lutte de la démocratie et de la liberté contre l'ancien système monarchique et autoritaire (1).

La guerre fut donc représentée comme une croisade pour la démocratie; plus que par le passé, on s'attacha à la valeur internationale des principes démocratiques. Le principe des droits de l'homme transposé sur le plan international devenait le droit des peuples égaux en droit dans la société internationale comme les individus le sont dans la société nationale. La guerre du droit et la croisade des démocraties se rejoignaient ainsi.

On ne manquait pas d'ajouter que si les peuples se ruaient les uns sur les autres, ce n'était pas de leur propre mouvement. La guerre n'était pas voulue par les peuples, mais par des gouvernements qui l'imposaient aux peuples. Rendre les peuples maîtres de leur destinée, les soustraire à leurs empereurs et rois représentant le vieux principe

(1) M. Bénès dégage le sens de la guerre de 1914 lorsqu'il la définit « comme la révolution et la lutte dont le but est d'établir la démocratie en Europe et dans le monde ». (E. Bénès : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944, p. 55.)

autocratique et la tradition militariste, c'était le moyen de fonder la paix sur des bases solides.

Les deux idées de la guerre du droit et de la croisade pour la démocratie étaient l'une et l'autre favorables à la création et au développement d'une Société des Nations, mais on n'en resta pas à ces deux idées, d'autres facteurs impressionnèrent profondément l'opinion.

SECTION III. — Le caractère d'horreur, de laideur et d'inintelligence de la guerre de 1914.

La guerre de 1914 a différé profondément de ses devancières par des traits divers.

1. — La guerre, ce qui ne s'était jamais vu, eut une extension mondiale, encore que la participation de diverses Puissances, le Japon et la Chine par exemple, fut plus symbolique qu'effective. Cette grande extension géographique de la guerre était un facteur favorable au développement de la communauté internationale : plus la guerre affecte l'ensemble de l'Humanité, plus elle prend une signification internationale, plus elle révèle aux peuples la solidarité qui les unit.

2. — Les caractères militaires de la guerre lui donnèrent une physionomie très particulière d'horreur et de laideur.

Les pertes humaines de la guerre furent très élevées. Les morts se comptèrent par millions, ainsi que les mutilés et invalides. Par rapport au chiffre de leur population, les pertes subies par les belligérants européens furent extrêmement lourdes; elles furent accablantes pour certains pays, notamment pour la France. Cela tient à ce que l'on mobilisa toute la population mâle en état de porter les armes, à ce que la guerre dura quatre ans sans trève ni accalmies, et surtout à la quantité et à la puissance, l'une et l'autre sans précédent, des engins de guerre. Un trait frappant de cette guerre fut que le développement de la technique des armements, le perfectionnement du matériel joint à un accroissement considérable de son volume (canons, mitrailleuses, barbelés, etc.), eut pour effet de multiplier les risques de mort et de blessure du combattant, mais il n'y eut pas un développement parallèle des moyens de protection de celui-ci. Aux machines dont la puissance de destruction s'était énormément accrue, la masse des combattants n'avaient à opposer que leur corps fragile. Ce n'était pas la machine qui luttait contre la machine, mais l'homme qui luttait contre la machine !

Mais le caractère meurtrier de la guerre de 1914 ne résume pas toute son horreur et ne rend pas compte de sa laideur. Dans les guerres du passé, la durée des batailles se comptait en heures, tout au plus en jours; dans l'intervalle des batailles, les armées se déplaçaient et se reposaient, et si la vie en campagne était dure, elle ne représentait pas, cependant, une épreuve continuelle; elle comportait du mouvement, de l'imprévu, de l'aventure. Rien de tel dans la guerre de 1914; c'était une guerre de positions, de tranchées, obligeant les hommes à rester en ligne des semaines et des mois dans les conditions de vie les plus

pénibles, sans que leurs efforts et leurs souffrances semblassent donner un résultat tangible. Sur le front occidental, en effet, qui fut plus ou moins stabilisé d'octobre 1914 à septembre 1918, les offensives entreprises par l'un et l'autre parti s'avérèrent incapables d'obtenir plus qu'une rupture momentanée du front de l'adversaire. Cependant, on s'obstina à attaquer : ce furent de grandes offensives dans lesquelles fondaient les armées, ou des attaques locales relativement meurtrières épuisantes par leur répétition. Il en résulta cette impression que la guerre était à la fois catastrophique, laide et bête. Sa bêtise consistait justement à faire périr en grand nombre les combattants sans la contre-partie d'un résultat appréciable.

3. — Par ailleurs, la guerre de 1914 créa de grandes inégalités entre les citoyens d'un même pays. C'était une guerre de matériel. L'usine joua un rôle capital qu'elle n'avait joué dans aucune guerre du passé, l'industrie et le commerce connurent une prospérité très grande quoique anormale. Tous ceux qu'ils employèrent jouirent par rapport aux combattants d'un double privilège, celui d'échapper aux dangers et aux souffrances de la lutte, celui de recevoir un revenu accru. Il y eut des enrichissements rapides et considérables.

Contrairement à ce qu'eût pu laisser croire une observation superficielle, ces circonstances furent au fond défavorables à la bonne organisation du monde international de l'après-guerre.

Certes, le dégoût et la haine inspirés par la guerre elle-même eurent d'abord pour effet de donner à la lutte que menaient les Alliés un sens encore plus profond. On ajouta à la libération des peuples asservis, au triomphe universel de la démocratie, un but plus grandiose et plus capable encore de frapper les imaginations, à savoir la paix perpétuelle. La génération présente se sacrifiait pour mener à bien une guerre qui serait la dernière si les Alliés étaient victorieux ! Ce thème, qui fit une grande impression, popularisa l'idée d'une organisation internationale permanente : au cours des années 1916, 1917 et 1918 prit corps la conception d'une Société des Nations dont le rôle essentiel serait d'empêcher la guerre.

Cependant, le caractère atroce et la longue durée de la guerre eurent dans l'ensemble de mauvais effets. La guerre, en exigeant des peuples un effort démesuré et prolongé, les laissa fatigués, dans une certaine mesure démoralisés. M. Churchill a dit : « A ce qu'elles peuvent faire quand elles sont fatiguées, se mesurent les véritables capacités des nations. » Il n'est pas moins vrai que la fatigue diminue fatalement la capacité des nations. Le coureur qui arrive au but haletant et harassé peut difficilement fournir un nouvel effort.

Elle épuisa les réserves de force, de courage, de dévouement qui ne sont pas illimitées. Il ne faut pas perdre de vue, par ailleurs, que parmi les millions de morts de la guerre comptaient une foule d'hommes jeunes, courageux, généreux, dont la disparition laissait un grand vide ! Le résultat fut chez les survivants de la guerre une puissante réaction de tous les égoïsmes, de l'égoïsme individuel et de l'égoïsme national. On tendit à se désintéresser de la politique et plus encore de la politique internationale, parce qu'elle paraissait plus lointaine,

plus idéale, plus détachée des intérêts personnels ! Les peuples se présentaient en créanciers les uns des autres; les individus se présentaient en créanciers de leur gouvernement, de leur pays. Ce qu'ils voulaient, c'était s'occuper de leurs seules affaires, gagner davantage d'argent. De là la ruée vers les affaires, le mercantilisme, la multiplication et l'aggravation des conflits sociaux.

A la fierté d'avoir remporté la victoire en commun et à la volonté de travailler ferme pour transformer les espérances de la guerre en vivantes réalités, se substituèrent vite chez les vainqueurs d'autres sentiments.

Les uns furent repris par un nationalisme étroit et hargneux fait notamment d'aigreur et de jalousie contre leurs anciens compagnons d'armes; ils poussèrent au repliement des nations sur elles-mêmes, ils préconisèrent l'égoïsme sacré comme la seule politique qui ne se fût pas construite sur des nuées !

Les autres tournèrent leur amertume contre la victoire elle-même. Elle n'avait servi à rien, elle ne pouvait servir à rien; les morts, les mutilés, les combattants n'étaient pas des héros, mais des dupes. On s'était battu pour des intérêts camouflés. La guerre était criminelle et stupide de la part de tous ceux qui la faisaient, sans qu'il y eût à s'inquiéter de ses causes, de ses buts et de ses résultats. Refuser à l'avenir de faire la guerre sous quelque prétexte que ce fût, c'était la seule leçon claire de l'expérience. Ainsi, les idées et les sentiments d'un pacifisme radical et rudimentaire s'insinuèrent partout. Ils n'étaient catégoriquement professés par aucun grand parti, cependant certains partis s'en servirent pour leurs fins particulières (1).

Dans ces conditions, la Société des Nations, qui n'avait aucun bienfait immédiat et sensationnel à procurer au monde, ne pouvait susciter beaucoup d'enthousiasme ni même d'intérêt. On voulait bien la laisser naître et même on lui souhaitait bonne chance, mais on n'était nullement disposé à faire des efforts et à consentir des sacrifices d'argent, d'intérêt et surtout de sang pour qu'elle prospérât.

SECTION IV. — La Révolution Russe.

I. — La politique soviétique. Ses variations.

L'épuisement de la Russie par la guerre très dure qu'elle mena pendant deux ans et demi, la débilité et l'insuffisance du régime tsariste entraînèrent en avril 1917 le renversement du régime. Après quelques mois de confusion, les bolchevistes s'emparèrent du pouvoir. Peu après, ils concluaient avec les Empires centraux la paix de Brest-Litovsk. Cette paix, qui privait les démocraties occidentales de leur grand allié de l'Est, fit l'effet d'une trahison aux gouvernements de l'Entente. Ceux-ci prêtèrent alors leur concours aux généraux russes partisans de la reprise de la guerre contre les Empires centraux et

(1) En France, tous les partis, à tour de rôle, exploitèrent ces sentiments.

en lutte avec le régime bolcheviste qui paraissait alors mal affermi.

Ainsi s'établit un climat d'hostilité entre les démocraties occidentales et la Russie soviétique. Du côté des démocraties occidentales, à l'origine, la raison essentielle de l'hostilité tenait à ce que le Gouvernement bolcheviste avait privé la cause des alliés du concours de la Russie. Du côté de la Russie soviétique, les motifs d'hostilité étaient divers. Le fait que les démocraties occidentales avaient pris le parti de ses ennemis, les généraux blancs, n'expliquait pas tout. A la vérité, les bolchevistes, au moment où ils prirent le pouvoir, pensaient que le succès de leur révolution en Russie était plus ou moins subordonné au succès de la révolution hors des frontières de la Russie. Dans cet ordre d'idées, ils espéraient beaucoup de l'Allemagne. L'idée régnait que c'est dans un pays vaincu que la révolution trouve les conditions les plus favorables à son succès. Par ailleurs, l'Allemagne, pays très industrialisé, qui avait été la patrie de Karl Marx et qui possédait un parti socialiste très fort, semblait une terre d'élection pour la révolution prolétarienne.

A la vérité, les choses évoluèrent. D'une part, la guerre civile se termina en Russie par la défaite des adversaires du nouveau pouvoir, la Russie soviétique fit la paix avec tous ses voisins. Plus tard, les relations se normalisèrent entre la Russie soviétique et les démocraties occidentales : la Grande-Bretagne concluait, le 16 mars 1921, un traité de commerce et nouait des relations diplomatiques en février 1924; la France nouait des relations diplomatiques en octobre 1924. D'autre part, les mouvements révolutionnaires à tendance bolcheviste échouèrent en Allemagne où le gros du parti social-démocrate avait pris parti contre eux.

Cependant, pendant plus de la moitié de la période de l'entre deux guerres, en matière internationale la Russie soviétique ne changea pas de façon marquée son orientation. Elle se montra les premières années nettement hostile à la Société des Nations, représentée comme une association d'Etats capitalistes et impérialistes. Par la suite, cette hostilité s'atténua. L'U. R. S. S., sans devenir membre de la Société des Nations, participa à certaines conférences tenues à Genève sous les auspices de la Société des Nations. Menant une politique parallèle à celle de l'Italie fasciste et de l'Allemagne républicaine, l'une et l'autre membres de la Société des Nations, la Russie soviétique prit figure d'une opposante au *statu quo* et à l'ordre international créé par les traités de paix. Elle fut même, à cet égard, plus résolue et plus agressive que l'Allemagne républicaine qui montra une relative modération, pensant qu'elle pourrait obtenir d'une politique de collaboration et de paix les avantages que les éléments nationalistes n'attendaient que d'une politique de force.

L'arrivée d'Hitler au pouvoir provoqua un changement radical de la politique extérieure de l'U. R. S. S. Celle-ci, se voyant menacée directement par l'impérialisme allemand, voulut associer sa cause à celle de tous les Etats sur qui planait la menace allemande, c'est-à-dire l'ensemble des Etats européens et plus particulièrement les Etats bénéficiaires des traités de paix, à l'égard desquels le Reich avait formulé ses revendications les plus pressantes. L'U. R. S. S. entra

donc dans la Société des Nations et elle s'y fit le champion de la thèse de la sécurité qui était conforme à ses intérêts.

Malgré le talent, l'habileté et la vigueur de M. Litvinoff, l'U. R. S. S. ne connut dans cette voie que des échecs. La sécurité collective ne devint pas une réalité. C'est qu'en effet elle répugnait plus ou moins à bon nombre d'Etats qui ne se croyaient pas eux-mêmes menacés ou qui se croyaient assez forts pour pouvoir toujours se tirer d'affaires sans s'être engagés d'avance. Mais il y avait un autre facteur : une notable partie de l'opinion en Angleterre et en France, dans ce dernier pays surtout, était hostile à l'U. R. S. S.; elle l'était à un point qu'elle en oubliait le péril allemand et que ses sympathies allaient à l'Allemagne hitlérienne, non à la Russie soviétique; elle était persuadée, bien entendue, que ces deux Puissances étaient des ennemis irréductibles et qu'une entente même momentanée entre eux était inconcevable. En 1938 et en 1939, la grande presse française et des membres du Gouvernement français encourageaient l'Allemagne à partir à la conquête de l'Ukraine.

Après qu'à Munich le Gouvernement français eut livré à l'Allemagne son alliée tchécoslovaque, le Gouvernement soviétique estima que ni la sécurité collective de la Société des Nations, ni l'alliance avec la France n'avaient de valeur; l'alliance signifiait que si la France était attaquée elle accepterait l'aide soviétique mais, dans le cas inverse, l'aide de la France était tout à fait douteuse. Dans ces conditions, le Gouvernement soviétique crut habile de renverser sa politique et de profiter de l'occasion qui s'offrait à lui de traiter avec l'Allemagne. De là le traité germano-soviétique du 23 août 1939. Ainsi le jeu envisagé par les éléments antisoviétiques de France et d'Angleterre était renversé : tandis que ceux-ci avaient voulu détourner l'orage sur l'U. R. S. S., c'est l'U. R. S. S. qui détournait l'orage sur la France et l'Angleterre. L'U. R. S. S., qui pensait ainsi échapper au danger allemand, espérait en même temps jouer plus tard un rôle décisif lorsque l'Allemagne et ses adversaires auraient été épuisés par la lutte !

Il n'est pas douteux que l'abstention de la Russie soviétique jusqu'à 1934 a été une cause de la faiblesse de la Société des Nations et de la précarité de l'ordre international. Les institutions internationales étaient privées du concours des deux plus grandes Puissances du monde, les Etats-Unis d'Amérique et l'U. R. S. S. C'était un grand handicap !

II. — Les répercussions de la révolution russe sur le monde international.

Les répercussions de la révolution russe furent peut-être plus importantes encore que l'attitude même prise par l'U. R. S. S. en tant que grande Puissance vis-à-vis de l'ordre international créé par les traités de paix et vis-à-vis de la Société des Nations.

Le succès du communisme en Russie et l'action menée sous son égide par l'Internationale communiste eurent trois effets. En premier lieu, la démocratie fut privée de l'appui d'une partie des classes populaires.

En second lieu, l'avènement des dictatures nationalistes fut rendu plus facile. En troisième lieu, la peur du bolchevisme amena les gouvernants des pays démocratiques à ménager les dictatures nationalistes.

1° *La démocratie est privée de l'appui d'une partie des classes populaires.*

Pendant la première guerre mondiale, les gouvernements démocratiques avaient eu derrière eux (sauf quelques exceptions peu considérables) l'ensemble des éléments populaires et ouvriers. Les socialistes avaient participé au gouvernement, ou, s'ils s'étaient tenus à l'écart, ils n'en avaient pas moins approuvé la poursuite de la guerre.

A la suite de la révolution russe, cela change plus ou moins rapidement. Une partie notable du prolétariat socialiste va tourner son espoir vers Moscou et en recevoir son inspiration.

Ce fut d'abord une cause d'affaiblissement considérable pour les régimes démocratiques anciens ou nouveaux de l'Europe continentale.

Au cours du XIXe siècle et au début du XXe siècle, la démocratie en conflit avec les anciens partis monarchistes et conservateurs avait toujours eu l'appui plus ou moins empressé de la classe ouvrière. Cette fois-ci, il en fut autrement. Les partis ouvriers d'inspiration communiste se dressèrent contre ce qu'ils appelaient la démocratie bourgeoise avec autant de violence, voire plus, que contre les anciens régimes monarchistes et conservateurs.

Il en résulta que la démocratie se vit prise entre deux feux. A droite, elle retrouva ses anciens adversaires, les monarchistes et traditionalistes, eux-mêmes affaiblis et diminués, mais appuyés par des éléments capitalistes effrayés par les revendications ouvrières; à gauche, elle trouva dressés contre elle les éléments les plus dynamiques, les plus combattifs de la classe ouvrière et des milieux avancés, éléments qui, dans le passé, lui avaient toujours été plus ou moins favorables. Parfois, l'opposition de droite et l'opposition de gauche conjuguèrent leurs efforts pour abattre la démocratie, espérant chacune prendre sa succession (1). C'est ce qui se produisit en Allemagne où les nazis triomphèrent bien qu'ils n'aient point obtenu la majorité des voix aux élections. En Italie, les partis avancés, notamment le parti socialiste, sans prendre une position nettement hostile à la démocratie, ne lui marquèrent qu'un médiocre intérêt. On peut dire que dans les deux grands pays européens où une dictature nationaliste

(1) M. Bénès dit :

« ... Nous avons vécu, pendant les années critiques de l'après-guerre, dans plusieurs Etats européens, un spectacle curieux : le communisme essaya, de tout son pouvoir, de détruire les partis socialistes et la bourgeoisie libérale, et crut, en le faisant, à son propre triomphe rapide. En même temps, il laissa souvent libre jeu au fascisme et au conservatisme autoritaire pour anéantir la démocratie aussi par l'autre bout. Il y eut, ainsi, dans certains Etats européens, des périodes pendant lesquelles les deux camps extrêmes s'aidèrent mutuellement, sans dessein et de manière indirecte, pour la destruction du bastion démocratique libéral et socialiste. » (E. Bénès : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944, traduction française, p. 80.)

supplanta le régime démocratique, ce changement ne fut possible que par suite de l'hostilité, de la désaffection ou de l'indifférence des partis avancés vis-à-vis de la démocratie.

Mais là même où la démocratie ne succomba pas sous les assauts conjugués de ses adversaires de droite (nous comprenons sous cette dénomination à la fois la droite conservatrice traditionnelle et les éléments fascistes assez différents) et de ses adversaires de gauche, elle se trouva considérablement affaiblie.

Dans l'ordre international, la propagande d'extrême-gauche attaqua avec vigueur et succès l'idéologie de la Société des Nations qui était une idéologie démocratique. Elle la représenta soit comme une duperie, soit comme quelque chose de dépassé et d'inefficace.

Cette propagande exploita à ses fins la fatigue, la rancœur et les déceptions laissées par la guerre; elle développa tantôt en y croyant, tantôt sans y croire, les thèmes du « pacifisme » extrême : la grande guerre avait eu pour cause les intérêts capitalistes, les gouvernants des démocraties occidentales portaient une responsabilité aussi lourde que les gouvernants des Empires centraux, la paix était injuste, la victoire n'avait servi à rien. Il fallait avant tout désarmer, mais en attendant ce désarmement que les gouvernants ne voudraient pas réaliser, il fallait affirmer sa volonté de ne plus faire la guerre sous quelque prétexte que ce soit, fût-ce celui de la sécurité collective et, s'il le fallait, refuser d'obéir à un ordre de mobilisation ou y répondre par l'insurrection. En France, cette propagande, des années durant, développa le thème qui devait être plus tard repris par les amis du fascisme italien ou du national-socialisme allemand, à savoir qu'il serait absurde de se battre pour défendre l'intégrité de la Pologne ou de la Tchécoslovaquie !

2° *La menace bolcheviste favorise l'avènement de dictatures nationalistes.*

Les dictatures nationalistes européennes, dont l'Italie fournit le prototype, sont essentiellement un phénomène de l'après-guerre.

Sans doute, depuis un quart de siècle, s'était développé dans les pays démocratiques un mouvement antidémocratique d'un caractère nouveau. Tout en s'efforçant de gagner à sa cause les éléments de la droite traditionnelle de tendance conservatrice et chrétienne découragés par les échecs incessants qu'ils avaient subis depuis un siècle, ce mouvement différait profondément de la droite traditionnelle sous le rapport des principes. Il se réclamait du positivisme, il exaltait le nationalisme, il professait une philosophie de la force analogue à celle du marxisme, il préconisait les méthodes du machiavélisme. Mais ce mouvement de caractère doctrinal était plus une école qu'un parti. Il ne groupait qu'un petit nombre d'adeptes qui étaient pour la plupart des intellectuels. Il n'avait pas entamé les partis politiques existants, il restait fort éloigné des avenues qui conduisent au pouvoir.

La guerre fit faire à ce mouvement antidémocratique de grands progrès. Bien que la guerre de 1914 eut dû logiquement apparaître, et apparaît effectivement à beaucoup, comme la condamnation du natio-

nalisme qui l'avait provoquée, dans les pays alliés elle sembla à certains la justification même du nationalisme. C'est ainsi qu'en France l' « *Action Française* », tout en étant furieusement antiallemande, reprenait à son compte les thèmes fondamentaux du nationalisme qui, sous réserve de quelques différences la plupart formelles, sont les mêmes partout. Par ailleurs, la guerre avait usé les habitudes de vie policée et pacifique, d'oppositions n'allant pas au delà des controverses et des luttes électorales; elle avait fait couler le sang à flot, elle avait représenté le plus grand déploiement de forces matérielles qu'on ait jamais vu, et la coalition représentant la plus grande force avait imposé sa loi.

Cependant, malgré les progrès considérables que la guerre avait fait faire aux mouvements nationalistes et antidémocratiques, il est douteux qu'ils eussent réussi à s'emparer du pouvoir si l'avènement du communisme en Russie, si de grandes tentatives révolutionnaires faites en Allemagne, en Hongrie, en Italie, si une agitation d'inspiration plus ou moins communiste dans tous les autres pays de l'Europe continentale n'avaient pas eu lieu.

3° *La crainte du bolchevisme incite les gouvernements des pays démocratiques à ménager les dictatures nationalistes.*

Sans aller jusqu'à répudier la démocratie et à souhaiter pour leur pays une dictature de caractère fasciste, un grand nombre d'éléments libéraux ou radicaux en France et en Angleterre estimèrent qu'en face du bolchevisme le fascisme était un moindre mal, que s'il fallait choisir, une révolution brune était préférable à une révolution rouge. Ils croyaient du reste qu'eux-mêmes ne se trouveraient jamais en face de ce cruel dilemne avec lequel l'Europe centrale, orientale et méridionale était confrontée !

La conséquence pratique qui en résulta dans l'ordre international fut une politique de ménagement vis-à-vis des dictatures nationalistes.

Ainsi, en 1923, lorsque l'Italie fasciste se livra à une agression contre la Grèce (affaire de Corfou), les Gouvernements français et anglais, tout en n'approuvant pas cette initiative, voulurent ménager l'Italie. Il y avait sans doute à cela plusieurs raisons. La France voulait avoir l'appui de l'Italie contre l'Allemagne; l'Angleterre voulait conserver à toutes fins utiles les mêmes relations traditionnelles d'amitié avec l'Italie. Mais dans les deux pays on voulait aussi épargner à Mussolini un franc échec qui eût eu grande chance d'être fatal à son régime. En 1935, lors du conflit italo-éthiopien, la situation fut beaucoup plus nette En France, une notable partie de l'opinion prit parti pour l'Italie avec une passion inouïe. C'est que cette opinion, de plus en plus détachée de la démocratie, de plus en plus effrayée par le communisme, le socialisme, le syndicalisme, de plus en plus orientée vers le fascisme, tendait à faire de Mussolini son modèle, voire son idole. En Angleterre, tout en montrant moins de passion et en camouflant habilement leur jeu dans l'obligation de ne pas heurter de front la majorité de l'opinion publique franchement partisane des sanctions, une partie des conservateurs, soutenue par le grand capitalisme, et aidée par la grande

presse, manœuvra pour éviter à Mussolini un échec marqué, dans la crainte qu'un régime communiste ou communisant ne remplaçât le régime fasciste.

Si, de janvier 1933 à mars 1939, on montra tant de mansuétude et de patience vis-à-vis d'Hitler, on le laissa réaliser un armement fantastique, réoccuper militairement la Rhénanie, annexer l'Autriche et démembrer la Tchécoslovaquie, c'est en partie parce qu'on s'obstina, en France et en Angleterre, à voir en Hitler comme en Mussolini une protection contre le bolchevisme. C'est son antibolchevisme proclamé, affiché, qui lui valut l'indulgence dont il profita !

SECTION V. — La crise de la Démocratie.

La Société des Nations et l'ordre international qu'elle représentait reposaient sur les principes de la démocratie, principes entendus au sens large. En effet, s'il y a différentes façons de concevoir la démocratie, il y a un certain nombre de principes qui, tout en étant professés parfois par des non démocrates, sont consubstantiels à la démocratie. Ces principes sont le respect de la personne humaine qu'on refuse de considérer comme un simple instrument au service de l'Etat, le respect corrélatif du droit des peuples à la vie et à la liberté.

Or, tout ce qui pouvait affaiblir ou faire périr la démocratie compromettrait la cause d'un ordre international fondé sur le droit (1).

On a vu que la première guerre mondiale a accru considérablement la force des mouvements et des partis contraires à la démocratie. Elle consacra, il est vrai, l'effondrement des anciens adversaires de la démocratie, c'est-à-dire les monarchies conservatrices et traditionnelles et, en ce sens, 1918 marqua une victoire ultime de la Révolution française. Mais, comme l'histoire le montre, quand une Puissance a obtenu une complète victoire sur un ennemi contre lequel elle luttait depuis longtemps, souvent il surgit un ennemi nouveau, jeune et vigoureux, dont elle ne soupçonne pas la force et qu'elle n'est point préparée à combattre. Au lendemain de la première guerre mondiale, la démocratie allait trouver en face d'elle, à la place des vieilles monarchies et aristocraties déclinantes, des partis de dictature, audacieux et agressifs, exempts des routines et des scrupules des anciens partis conservateurs, ayant étudié à fond et renouvelé l'art de la propagande et possédant de ce fait une arme de premier ordre.

(1) « La Société des Nations est... dans ses bases théoriques et idéologiques, dans ses rouages et dans son activité pratique, l'expression de la démocratisation de la vie politique et sociale de l'après-guerre et surtout de toute la politique internationale. Elle devrait constituer, dans toute son activité internationale, un organe de la démocratie moderne. Mais il nous faut ajouter tout de suite ceci : comme la Société des Nations était l'expression d'une démocratisation générale du monde de l'après-guerre et un organe de la démocratie internationale et de sa politique son existence et son efficacité dépendent nécessairement de la démocratie et de la démocratisation du monde. La chute de la démocratie atteint naturellement la Société des Nations; la démocratie et ses défenseurs subiront le contre-coup de son mauvais travail ou de ses défauts. Ainsi toute l'existence et l'activité de la Société des Nations sont liées indissolublement au sort de la démocratie. » (E. Bénès : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944, traduction française, p. 129)

Le plus grave n'était pas la force des adversaires de la démocratie, mais l'affaiblissement de celle-ci. La démocratie manqua au plus haut degré de puissance combattive pour lutter contre ses nouveaux adversaires.

Elle manqua également de puissance créatrice pour résoudre les problèmes actuels. En effet, par suite des changements techniques et moraux, le monde du XXe siècle était fort différent de celui du XIXe. La démocratie devait donc, sans renier ses principes politiques, prendre une signification nouvelle. En premier lieu, elle devait devenir organique et reconnaître le droit de la communauté nationale et de la communauté internationale à côté du droit de l'individu et du droit de la nation, sans que toutefois l'individu soit écrasé par l'Etat et que l'Etat national soit étouffé par l'institution internationale (danger fort lointain) ou par des grandes puissances hégémoniques. En second lieu, elle devait tendre à réaliser un ordre économique et social plus juste et plus égal, en réaction contre le libéralisme économique anarchique du siècle passé. Sous ces deux rapports, la démocratie se révéla déficiente.

La crise de la démocratie était antérieure à la première guerre mondiale, mais cette guerre l'accentua et surtout la révéla en mettant les gouvernements démocratiques habitués à régir un monde paisible et à combattre des adversaires débiles, en présence d'un monde agité, d'adversaires redoutables et de problèmes d'une difficulté extrême.

La faiblesse politique de la démocratie procédait d'une insuffisance psychologique et morale. Sauf quand ils sont déclinants et épuisés, les peuples ne s'accommodent pas de l'immobilité, de l'absence d'un idéal et d'un but d'intérêt commun dont la poursuite absorbe le meilleur de leurs pensées et de leurs forces. Or, les démocraties semblent ne pas avoir de but à proposer aux peuples. Elles font preuve quelquefois d'énergie dans la guerre, en face d'un péril mortel. Elles sont peu capables de trouver un motif d'action puissant dans la paix (1).

La crise des démocraties et ses manifestations, particulièrement dans la vie internationale, sont d'une importance telle qu'elles doivent être examinées à part (Voir Partie II, titre IV).

(1) Le professeur Carr dit :

« ... On a beaucoup parlé — et pas toujours à tort — de la résurrection de l'énergie de la foi et de l'initiative des Britanniques après la défaite de Dunkerque et l'occupation de la France. Mais les dirigeants britanniques n'ont pas encore été à même, jusqu'ici, d'orienter cette renaissance nationale vers un but plus permanent et moins négatif que la défaite de Hitler. Lorsque ce résultat sera atteint, il est à craindre que la même absence de dessein national paralyse une fois de plus, la politique britannique et déclenche chez le vainqueur un processus de désagrégation peut-être moins rapide, mais à peine moins désastreux, en fin de compte que les conséquences d'une défaite... » (CARR : *Les Conditions de la Paix*. 1942 traduction française p. 110.)

Nous n'entendons pas prendre à notre compte les doutes du professeur Carr en ce qui concerne l'avenir de la politique britannique Mais ce qui, nous l'espérons ne sera pas vrai pour l'avenir, a été malheureusement vrai au lendemain de la première guerre mondiale en Grande-Bretagne et ailleurs.

DEUXIÈME PARTIE

LA GUERRE — SES CAUSES PROFONDES

L'échec de la Société des Nations fut un malheur; la seconde guerre mondiale fut une catastrophe. Les deux événements eurent les mêmes causes générales d'ordre politique, moral et psychologique.

Nous allons essayer d'en prendre une vue d'ensemble.

1. — Une cause qui frappe les moins avertis est le triomphe dans de grands pays de forces hostiles à la conception d'un ordre international pacifique fondé sur le respect des droits de tous. Il est évident que si ces forces n'avaient pas existé, le cours des événements eût été tout autre, la Société des Nations, avec plus ou moins de rapidité, eût développé son organisation et son action, la seconde guerre mondiale n'eût pas eu lieu.

Pour un certain nombre de gens, la cause que nous venons d'indiquer explique tout et ils ne croient pas nécessaire de chercher plus loin. La Société des Nations était une organisation pacifique, les forces de guerre et de domination, en se développant, l'ont étouffée. C'était logique et fatal !

A la vérité, si l'existence de forces de guerre et de domination a été la cause occasionnelle de l'échec de la Société des Nations, la cause prédominante de cet échec a été l'impuissance de la Société des Nations, c'est-à-dire l'impuissance des gouvernements et des peuples menacés par ces forces de guerre et de domination à s'y opposer victorieusement. En effet, il ne s'agissait pas simplement d'organiser un monde où la bonne volonté internationale et l'esprit de paix eussent régné partout, il s'agissait de prendre le monde comme il était et de mettre en échec les menaces représentées par l'esprit de guerre et de violence qui n'auraient pu disparaître soudainement en 1919 que par un miracle. Une armée est faite pour se battre, une police pour réduire à l'impuissance les malfaiteurs, un service de pompiers pour éteindre les incendies. On ne dira pas qu'une armée a été battue parce qu'elle a dû

se battre, que la police a eu le malheur de trouver en face d'elle des malfaiteurs, les pompiers la malchance d'avoir à lutter contre le feu ! Toutes ces institutions sont faites justement pour affronter certaines épreuves et les surmonter. Il en était de même de la Société des Nations; elle était faite non pour régir un monde où la guerre serait devenue inconcevable, mais pour protéger le monde contre le danger de la guerre dont l'expérience ancienne et récente démontrait la tragique réalité !

2. — Quelles furent les causes de l'impuissance de la Société des Nations à conjurer le mal que sa principale fonction était de conjurer?

La première cause fut la désertion d'une partie de ceux sur le concours desquels on aurait dû pouvoir compter. L'isolationnisme est le premier coupable. Ce fut un facteur de défaite beaucoup plus répandu et général qu'il ne semble à première vue. En effet, dans certains cas, il signifia l'abstention franche et complète; dans d'autres cas il signifia une présence réticente et passive.

La seconde cause fut le pacifisme, qui eut une grande et funeste influence sur le cours des événements. Non seulement il méconnut les réalités politiques, mais encore il vulgarisa un idéal frelaté qui répudiait certaines des plus hautes valeurs humaines.

La troisième cause fut l'insuffisance de ceux qui, engagés dans la bonne voie, cherchèrent à promouvoir la cause de l'ordre et de la justice internationale, et se réclamèrent de l'idéal et des principes de la Société des Nations. Ils manquèrent de clairvoyance, de sens pratique, d'énergie et de courage. Les grandes démocraties en crise donnèrent dans la politique étrangère la mesure de leur impuissance et de leur incapacité.

La dernière cause fut l'insuffisant développement de l'esprit international. On a cru bien à tort que l'internationalisme avait déjà cause gagnée quand en réalité, le nationalisme régnait sur le monde.

TITRE PREMIER

LA VOLONTÉ DE CONQUÊTE ET DE DOMINATION DES ÉTATS TOTALITAIRES

L'existence de pays animés d'une volonté de conquête et de domination créait une menace pour la paix. Mais cette menace pouvait être conjurée. Les auteurs du Pacte de la Société des Nations avaient prévu un tel danger, et diverses dispositions importantes du Pacte avaient justement pour but d'y parer. La Société des Nations devait faciliter l'édification d'un barrage contre la guerre d'abord, en avertissant du danger les peuples attachés au maintien de la paix, c'est-à-dire de beaucoup la grande majorité des peuples, ensuite en unissant les efforts de ces peuples afin d'intimider, de décourager et, s'il le fallait, briser les agresseurs éventuels.

Pour que cela se fît, il fallait que l'on comprît la réalité du danger que représentaient certains gouvernements, qu'on ne s'abusât ni sur les origines du mal, ni sur les moyens de le combattre. Sur tous les points, les opinions publiques et peut-être plus encore les gouvernement furent aveugles.

CHAPITRE PREMIER

LE REFUS DE VOIR LE DANGER CRÉÉ PAR LES DICTATURES NATIONALISTES

Pendant près de dix-sept années pour le fascisme italien et de six années pour le national-socialisme, on assista à une préparation systématique, à la fois matérielle et morale, de la guerre.

Les armements furent développés en Allemagne à un rythme accéléré et puissant. Toute la vie économique du pays fut finalement subordonnée à la préparation de la guerre. C'est ce qu'exprimait la formule célèbre : « Des canons à la place du beurre. » Mais tout aussi caractéristique et édifiante fut la préparation psychologique et morale de la guerre. L'éducation de la jeunesse, le ton de la presse, de la propagande à l'intérieur, tout révélait l'esprit de guerre et une volonté de conquête et de domination.

Jamais, dans l'histoire moderne, on ne vit ainsi préparer la guerre au grand jour et celle-ci s'approcher en pleine évidence, pour submerger le monde. C'est qu'à la vérité la guerre totale, hyperbolique, ne peut être préparée dans le secret. Elle exige un tel effort industriel et économique, et un tel effort de façonnement du moral des peuples qui doivent l'engager et la soutenir, qu'il serait absolument vain de chercher à dissimuler.

Aussi bien, les dictateurs n'ont-ils pas même tenté ce camouflage impossible. Sans s'imposer de longs délais, ménageant à peine les transitions, ils ont poursuivi avec toute l'énergie et la célérité possible leur effort en vue d'acquérir sur leurs victimes une telle supériorité d'armement, de tactique et de moral, qu'ils pussent engager et gagner une guerre-éclair avant que l'adversaire, épouvanté et étourdi, ait eu le temps de comprendre et de se ressaisir.

C'est par le moyen de la propagande exercée sur les opinions étrangères et de manœuvres à l'adresse des gouvernements adverses qu'ils parvinrent à rendre plus ou moins aveugles peuples et gouvernements. Ils entretinrent des illusions génératrices d'une fausse sécurité et d'une funeste passivité !

Il y eut là une savante et habile exploitation des qualités et des faiblesses de ceux dont on méditait la perte.

I. — L'horreur de la guerre fait croire à son impossibilité.

On avait, dans les démocraties occidentales, un dégoût et une horreur profonde pour la guerre. Dès lors, on se refusait à croire qu'elle fût possible. On rejeta toutes les preuves, si éclatantes fussent-elles, de la réalité du péril et on saisit avidement tous les prétextes pour se rassurer.

Hitler prononçait-il à l'usage de l'étranger (1) des propos apaisants affirmant son désir de paix, on ne demandait qu'à le croire.

Il voulait que son pays fût traité sur un pied d'égalité avec les autres Puissances. N'était-ce pas naturel?

Il invoquait le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pour annexer des populations de langue allemande censées demander leur rattachement au Reich. Pouvait-on lui en faire un grief?

Il affirmait que la revendication qu'il présentait à un moment donné était la dernière. De même, Mussolini affirmait qu'après la conquête de l'Ethiopie, l'Italie serait rassasiée et contente, et se rangerait parmi les nations conservatrices. On s'empressait d'ajouter foi à de telles déclarations.

On ne demandait pas le moins du monde à savoir quelles étaient les intentions réelles qui se cachaient derrière les écrans de fumée de la propagande, intentions que révélaient lumineusement tous les actes, toutes les paroles autres que celles destinées à tromper l'étranger !

Ce fut le triomphe du « Wishful thinking », mais il y avait encore autre chose que cette disposition lâche de l'esprit qui se refuse à croire à la possibilité des choses désagréables. Il y avait aussi un manque complet d'imagination.

II. -- Le manque d'imagination.

Les gouvernants démocratiques, par ailleurs assez sceptiques, peu enclins à l'action, habitués par expérience personnelle à attacher peu d'importance aux discours et aux promesses dont ils sont eux-mêmes assez prodigues, ne purent s'imaginer que leurs partenaires, dans les pays totalitaires, étaient différents d'eux.

Aussi bien crurent-ils que les discours belliqueux prononcés en Allemagne n'étaient que des rodomontades faites pour tenir le peuple allemand en haleine et satisfaire les partisans. Ils crurent de même que les préparatifs militaires et les menaces proférées de temps en temps à l'adresse des démocraties « décadentes » n'étaient qu'un moyen de chantage. Il ne fallait pas prendre cela au tragique, pas même au sérieux !

Certes, ils pensèrent que les dictateurs ne se satisferaient pas de rien. Il fallait donc leur donner ou plutôt leur laisser prendre quelque choses : l'Ethiopie, l'Autriche, les Sudètes. Mais après avoir empoché ces bénéfices, ils seraient trop contents de les mettre prudemment à l'abri, ils se garderaient bien de tout perdre en tâchant d'obtenir davantage. En bref, on ne pouvait concevoir qu'il y eût dans le monde des gens dotés d'un esprit plus aventureux et plus dédaigneux des risques que d'honnêtes hommes d'affaires anglais ou de prudents petits bourgeois français.

On ne voyait donc que le détail d'une politique : la revendication de

(1) La propagande à l'adresse du peuple allemand et celle à l'adresse des peuples étrangers furent deux choses complètement distinctes et plus ou moins contradictoires. L'étranger, docile, avala la propagande qui lui était destinée et négligea l'autre, celle qui visait le peuple allemand.

ceci ou de cela, des conflits relatifs à des points particuliers. On ne comprit pas qu'il s'agissait de prétentions inconciliables avec la vie et la liberté des autres nations, l'exercice d'une volonté de puissance poursuivant des fins illimitées (1).

Par ailleurs, dans l'attitude condescendante, patiente, voire aimable que beaucoup de gouvernants démocratiques, à commencer par Giolitti, observèrent vis-à-vis des dictateurs nationalistes, il y avait beaucoup de suffisance. Ces gouvernants se jugeaient très supérieurs en adresse, en maîtrise, en talent politique, aux dictateurs qu'ils regardaient comme des agités et des trublions. On se croyait par conséquent capable de jouer avec eux, voire de se servir d'eux sans courir de réel danger. On sous-estima les dictateurs, particulièrement Hitler. On sous-estima l'habileté de celui-ci, sa psychologie assez profonde (jusqu'au moment où il fut grisé par le succès de la campagne de France) qui lui permettait de saisir l'état d'esprit des peuples et gouvernants étrangers, tandis que ceux-ci s'abusaient complètement sur le sien. On le sous-estima encore en le croyant incapable de se lancer dans l'action et de mettre à exécution ses promesses et ses menaces. On sous-estima enfin son œuvre de façonnement de l'opinion publique, qui eut pour résultat d'inculquer à tout un peuple une foi fanatique en lui-même et à le rendre capable de se battre joyeusement d'abord, héroïquement ensuite, quelle que fût l'ampleur de ses pertes et de ses souffrances.

Tout cela représente non des erreurs communes, comme tout homme est appelé à en commettre, mais de lourdes bévues exprimant une psychologie extrêmement pauvre, un manque total d'imagination et de sens humain !

(1) Comme le disait Gœbbels en 1941 :

« Les aspirations du peuple allemand dépassaient singulièrement la portée de nos frontières orientales. Tôt ou tard, notre mission devait se heurter fatalement aux puissances assouvies et décadentes qui s'opposaient à l'accomplissement d'une confédération européenne à direction germanique.

Ce qu'avouait Gœbbels en 1941 était évident dès 1935.

CHAPITRE II

LES RESPONSABILITÉS DES DÉMOCRATIES DANS L'AVÈNEMENT DES DICTATURES NATIONALISTES

Si on se méprit sur le pouvoir de malfaisance des dictatures nationalistes, on se méprit également sur les causes de leur établissement. Cette erreur aggrava la confusion des idées, renforça les illusions et engendra les divergences concernant la conduite à tenir.

On s'attribua des fautes qu'on n'avait pas commises, ou on exagéra beaucoup l'importance de celles qu'on avait commises; par contre, on ne vit pas les déficiences très graves dont on portait la responsabilité.

Il y a lieu de distinguer le cas de l'Allemagne et celui de l'Italie.

SECTION I. — Le cas de l'Allemagne.

Une opinion très répandue fut qu'on avait commis de criantes injustices à l'égard de l'Allemagne (1). En réalité, comme nous allons essayer de le montrer, les vainqueurs eurent des torts, mais ils étaient fort différents de ceux qu'ils s'attribuaient.

I. — Les prétendus torts des vainqueurs.

A en croire certains, tout le trouble international de l'après-guerre venait de ce que la paix avait été mal faite. L' « *injustice* » du traité de Versailles fut un thème largement développé en Allemagne, qui trouva beaucoup d'oreilles complaisantes en Amérique (2), en Angleterre et en France dans tous les milieux, mais plus particulièrement chez les partisans de la collaboration internationale.

Il y a eu là une grave erreur de jugement. Sans doute, le traité de Versailles n'était pas parfait et telles ou telles de ses dispositions pouvaient prêter à la critique. L'histoire donne fort peu d'exemples de

(1) Nous ne considérons ici que le cas de l'Allemagne, parce que c'est elle qui mena la campagne revisionniste qui rencontra tant d'échos dans les pays alliés, avant de se lancer dans la plus grande entreprise de conquête et de domination des temps modernes.

Nous n'oublions pas le traité de Saint-Germain qui régla le sort de l'Autriche, celui de Trianon qui régla celui de la Hongrie, celui de Neuilly qui régla celui de la Bulgarie.

Ces traités furent sans doute beaucoup plus critiquables que le traité de Versailles. Cependant, ce ne furent pas ceux qui pouvaient s'en plaindre qui prirent l'initiative de la seconde guerre mondiale. Ils ne firent que suivre l'Allemagne hitlérienne quand ils crurent que celle-ci avait déjà partie gagnée.

(2) Leslie Buell écrit : « Après qu'il eut été rejeté par le Sénat, le traité de Versailles devint presque aussi impopulaire au jugement de beaucoup d'Américains qu'il l'était à Berlin. » (*Isolated America*, p. 79.)

traités de paix parfaits et il y a très peu de chance pour que les futurs traités de paix réalisent la perfection ! Mais la question n'était pas de savoir si le traité de Versailles était irréprochable, elle était de savoir s'il réalisait une justice relative et si la situation qu'il créait valait mieux que la situation antérieure. A cette question, on ne saurait raisonnablement donner qu'une réponse affirmative.

1. — *Les clauses territoriales du traité de Versailles.*

Les dispositions les plus importantes du traité de Versailles eu égard à leur objet et à leur caractère de permanence étaient les dispositions territoriales. Ce sont ces dispositions qui, plus que toutes les autres, provoquèrent le ressentiment de l'opinion allemande. Or, ces dispositions respectaient, quoi qu'on ait dit, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, dont les auteurs du traité de Versailles avaient adopté le principe. En effet, le traité de Versailles — on le lui a assez reproché dans les milieux nationalistes français — n'avait pas touché l'unité politique de l'Allemagne, il n'avait détaché de façon définitive (1) de ce pays aucun territoire dont la population fût en majorité allemande. Dans des cas où la fixation de la frontière pouvait prêter à des hésitations (ce fut le cas pour la Haute-Silésie par exemple), il est normal que l'on ait tranché ces cas douteux en faveur de la Pologne, dont les éléments nationaux avaient été pendant des décades l'objet, en territoire allemand, d'une politique systématique de refoulement et de germanisation, plutôt qu'en faveur de l'Allemagne qui, par ailleurs, avait voulu la guerre et l'avait perdue. Il est à noter encore que les minorités allemandes sur les territoires attribués à la Pologne furent placées sous un régime de protection qui leur faisait, à certains égards, une situation privilégiée.

Cependant, l'opinion allemande considéra comme un scandale le partage de la Haute-Silésie et plus encore la création du « corridor » de Dantzig. L'opinion allemande avait tort sur toute la ligne. L'attribution du corridor de Dantzig à la Pologne était parfaitement justifiée. D'une part, en effet, la grande majorité de la population du corridor, malgré la politique antérieure de germanisation pratiquée par l'Allemagne, était restée polonaise de langue et de cœur. D'autre part, ce corridor était nécessaire pour que la Pologne eût un libre accès à la mer. L'inconvénient de la séparation de la Prusse orientale et du reste de l'Allemagne était pratiquement bien moindre qu'on le représentait. D'une part, en effet, la Prusse orientale bordait la mer, donc elle n'était pas enclavée comme l'eut été la Pologne si elle n'avait pas possédé le corridor; d'autre part, il était possible de rendre la circulation ferroviaire et même routière extrêmement facile entre le corps de l'Allemagne et la Prusse orientale, de sorte que les voyageurs et les marchandises traversassent en transit le corridor presque aussi aisément que si ce corridor fût resté allemand.

(1) Le territoire de la Sarre n'avait été que provisoirement détaché de l'Allemagne.

A la vérité, l'opinion des Allemands qui considéraient le règlement territorial opéré à l'Est comme foncièrement injuste était une opinion essentiellement subjective. Elle procédait de l'idée que tout ce qui a une fois appartenu au Reich doit lui appartenir éternellement, et plus encore de l'idée que dans un territoire à population mêlée, l'élément allemand, même s'il est en minorité, doit dominer l'élément étranger, particulièrement l'élément slave, considéré comme racialement et culturellement inférieur. Une telle opinion fondée sur le préjugé de la supériorité de la race et de la culture germanique et du droit de l'Allemagne à dominer n'avait évidemment aucune valeur.

Si l'on envisage l'ensemble des remaniements territoriaux opérés par les traités de paix de 1919 et de 1920, on peut dire qu'ils représentaient en général un grand progrès par rapport à l'état de choses antérieur. Comme le dit M. Constantin Epirotis : « La carte d'Europe, sortie des traités signés par les Alliés en 1919 et en 1920 avec l'Allemagne à Versailles, l'Autriche à Saint-Germain-en-Laye, la Hongrie à Trianon et la Bulgarie à Neuilly, était incontestablement beaucoup plus conforme, dans l'ensemble, aux vœux des populations intéressées que ne l'étaient les tracés de frontières adoptés en 1815 ou ceux qui existaient en 1914. C'est là un fait essentiel qu'il ne faut pas perdre de vue (1). »

2. — *Le désarmement de l'Allemagne.*

Les propagandistes allemands ont très habilement présenté cette question comme une question d'honneur et de principe. L'Allemagne, disait-on, ressentait comme une injustice et un affront le régime d'exception auquel le traité de Versailles la soumettait en matière d'armements.

Derrière cette propagande brillamment orchestrée qui se plaçait sur un terrain essentiellement moral, se cachaient de crues et brutales réalités. Les armements servent à deux fins : la défense et l'attaque. En ce qui concerne l'Allemagne, aucune menace ne pesait sur elle; ni la France, ni la Belgique, ni les Pays-Bas, ni la Suisse, ni l'Autriche, ni la Lithuanie n'avaient évidemment de visées d'annexion et de conquête à son égard. En ce qui concerne la Pologne, quelques éléments pensaient peut-être, *in petto,* que les frontières occidentales n'avaient pas été tracées de façon à réparer suffisamment les injustices historiques dont avait été victime la Pologne et à assurer sa sécurité; cependant, il n'y avait pas de véritable volonté revisionniste. De toutes façons, si l'un quelconque des Etats limitrophes de l'Allemagne avait voulu s'agrandir à ses dépens, il se fût heurté à une opposition générale qui l'eût empêché de rien tenter. L'Allemagne savait cela parfaitement. Aussi bien, les armements qu'elle voulait se constituer ne visaient ni à satisfaire son amour-propre, ni à assurer sa défense contre des dangers inexistants; ils visaient essentiellement à la destruction du statut territorial établi par le traité de Versailles.

Dans ces conditions, il n'était pas injuste de maintenir pendant quelques décades l'Allemagne dans un état de désarmement relatif, cela

(1) C. Epirotis : *La S. D. N. non coupable*, page 14.

n'eût comporté aucun inconvénient pour elle, n'eût en rien entravé son essor économique et culturel, et cela eût en revanche puissamment contribué au maintien de la paix du monde.

3. — *Les réparations.*

Les charges que le traité de Versailles avait imposées à l'Allemagne au titre des réparations étaient certainement excessives, mais à cet égard les dispositions du traité restèrent théoriques. L'Allemagne ne porta jamais le fardeau prévu par le traité; celui-ci fut sous ce rapport l'objet de revisions successives, la dette de l'Allemagne se trouva considérablement réduite.

Mais il y a plus. Du fait des emprunts extérieurs consentis à l'Allemagne et dont elle rejeta bientôt les charges, les réparations furent dans une large mesure payées non par l'Allemagne, mais par ses prêteurs !

4. — *L'aveu de culpabilité* (article 231).

L'article 231 du traité de Versailles imposant à l'Allemagne l'aveu qu'elle était responsable de la guerre était malheureux.

En effet, si l'on voulait établir au regard de l'Allemagne sa culpabilité, le seul moyen convenable était de faire trancher la question par une autorité impartiale, une instance arbitrale.

Cet article a été exploité par la propagande allemande avec un sens psychologique extrêmement aigu. On dénonça le « mensonge de la culpabilité de l'Allemagne » et devant l'opinion allemande et devant l'opinion internationale.

Cela était nécessaire si l'on voulait empêcher l'opinion allemande d'accepter en gros le régime établi par le traité de paix; il fallait la convaincre qu'elle avait été victime d'un mensonge et d'une injuste violence, et par ce moyen faire naître la haine, le ressentiment et le désir de revanche.

Cela était également nécessaire si l'on voulait que l'opinion internationale laissât démolir le traité de Versailles et se développer la préparation d'une nouvelle guerre. La propagande nationaliste allemande obtint à cet égard le plus grand succès.

De même que de nombreux publicistes, journalistes, hommes politiques des pays ex-alliés, avec beaucoup de légèreté, conclurent des imperfections plus ou moins inévitables et excusables du traité de Versailles à l'injustice foncière de ce traité; de même les « historiens », réagissant contre certaines exagérations des thèses alliées qui rendaient le Gouvernement allemand responsable cent pour cent de la guerre, conclurent que les responsabilités étaient également partagées, certains allèrent même jusqu'à innocenter l'Allemagne et à rendre ses adversaires responsables de la guerre !

Pour être vrai, il s'agissait d'apporter quelques corrections à un tableau qui n'était pas assez nuancé. Il fallait du discernement et de la mesure. Au lieu d'opérer une rectification au profit de l'Allemagne, on innocentait plus ou moins l'Allemagne, ce faisant on déformait

outrageusement la vérité. En effet, on a disserté longtemps sur les causes de la guerre de 1914. Cette recherche des causes est de nature à s'égarer facilement. On se lance dans les conjectures, on scrute des intentions, on prend des prétextes pour des raisons, des causes occasionnelles pour des causes premières. Mais les choses deviennent beaucoup plus simples et claires si on considère les buts de guerre des belligérants, buts qui bien souvent révèlent la cause principale, sinon la cause unique, de la guerre. Or, dans la guerre de 1914, les buts de guerre allemands manifestement impérialistes, professés ou acceptés à certains moments par à peu près tous les partis en Allemagne et consacrés par la fantastique paix de Brest-Litovsk, attestent de façon frappante la culpabilité de l'Allemagne !

Comment s'expliquer les monumentales bévues commises par tant de publicistes, d'hommes politiques, d'historiens des pays alliés? Chez certains une sentimentalité pro-allemande refoulée pendant la guerre reparut plus vive après et troubla leur jugement; chez d'autres, des pacifistes, une espèce de masochisme intellectuel consista, sous prétexte de ne pas être victime de préjugés nationalistes, à exagérer démesurément ses torts et à oublier ceux de l'adversaire; chez d'autres, enfin, un manque de maîtrise fit qu'on se laissa hypnotiser par une particularité, un détail, qu'on ne sut pas embrasser un ensemble en donnant à chaque élément la valeur qu'il méritait.

5. — *La non-revision des traités de paix.*

Un des slogans de la propagande allemande adopté sans discernement par de nombreux éléments était que le monde et le droit international ne sauraient rester immobiles et devaient évoluer; c'est pour cette raison que l'article 19 du Pacte de la Société des Nations prévoyait la revision des traités. En n'utilisant pas cet article pour reviser les traités de paix, les gouvernants des pays membres de la Société des Nations avaient, disait-on, commis une grande faute consistant à vouloir faire violence à la vie et à maintenir obstinément un état de choses condamné.

Le principe de l'évolution du droit international et de son adaptation à la vie qui change, la sagesse de l'article 19 étaient des vérités incontestables, mais l'utilisation que la propagande allemande prétendait faire de ces vérités était on ne peut plus tendancieuse. D'abord, il n'était pas vrai que le traité de Versailles fût une borne ! Il n'est pas d'exemple d'un grand traité international qui ait été si rapidement et si profondément revisé que le traité de Versailles : le régime des réparations fut à plusieurs reprises revisé dans le sens d'un allègement considérable des obligations de l'Allemagne et, en 1931, il n'en restait à peu près rien ! Les clauses relatives au désarmement furent vite adoucies, puis on ferma les yeux sur les violations plus ou moins ouvertes de ces clauses commises par l'Allemagne. L'occupation de la rive gauche du Rhin qui devait durer jusqu'en 1935 prenait fin du commun accord des parties en 1931 ! En 1935, l'Allemagne reprit toute sa liberté en matière d'armements terrestres sans se heurter à autre chose qu'à des protestations toutes platoniques.

Les clauses territoriales, il est vrai, ne furent pas revisées et, comme nous l'avons dit, ces clauses intéressaient l'Allemagne plus que tout le reste. C'est pour ces clauses qu'il était indispensable, selon l'Allemagne, de mettre en mouvement l'article 19 du Pacte. Mais il n'y avait aucune bonne raison pour le faire. En effet, d'une part, ces clauses, comme on l'a montré plus haut, ne méritaient aucunement les critiques que la propagande leur adressait, elles n'étaient ni injustes, ni inapplicables ! D'autre part, le principe de l'évolution du droit et de la vie internationale ne signifie pas instabilité perpétuelle et incohérence. Pourquoi eût-on défait ce qu'on avait fait la veille? On ne peut dire qu'une situation nouvelle s'est révélée impossible à maintenir quand cette situation a été créée quelques années plus tôt par la volonté d'un congrès international et qu'en fait elle s'applique !

Dans cet ordre d'idées, la prétention de considérer comme non viables et incapables d'aboutir à l'unité des Etats nouveaux tels que la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, était vraiment extraordinaire ! L'unité nationale d'un peuple, alors même que tous les éléments s'en trouvaient réunis d'avance, n'a jamais été parfaite en quelques années ! Si l'on avait jugé en 1860 le cas de l'Allemagne ou de l'Italie selon les critères des « revisionnistes » de l'entre deux guerres, il eut fallu dire que la prétention de réunir dans un même Etat allemand des Prussiens et des Bavarois et, dans un même Etat italien, des Piémontais et des Romains, était une absurdité et que l'unité allemande et l'unité italienne étaient contre la nature des choses ! En réalité, sous couvert d'évolution et de progrès, un certain revisionnisme se montrait hostile à des créations nouvelles qui avaient autant de droit et de raisons de se faire que des créations analogues antérieures. Ce que l'on poursuivait, sous le prétexte d'une adaptation du droit à la vie, c'était en grande partie une entreprise réactionnaire d'asservissement visant à replacer sous une domination étrangère des nations émancipées et à empêcher des peuples de même famille, séparés par des vicissitudes historiques, de réaliser leur unité.

Que le nationalisme allemand, qui ne se souciait ni de vérité ni de justice, mais qui poursuivait ses fins dominatrices, ait monté une astucieuse campagne de dénigrement des nouveaux Etats représentant des nationalités libérées malgré lui et contre lui, cela est naturel, mais ce qui est étonnant, c'est que cette campagne ait eu de tels succès auprès des gouvernants et de l'opinion de Grande-Bretagne (1), des Etats-Unis et de la France.

1. — Le traité de Versailles n'était pas injuste et, à ce titre, il méritait

(1) M. Harold Butler dit, en ce qui concerne la Grande-Bretagne :

« C'est une des caractéristiques de l'attitude britannique que, dès le début, on ne s'intéressa guère aux enfants nés des traités. Le problème de leur croissance et de leur protection contre des voisins avides, c'était à eux de le résoudre comme ils pourraient. Dans les hautes sphères de Whitehall, il était de bon ton de les ignorer. M. Chamberlain n'était pas le seul homme d'Etat britannique porté à abandonner la Tchécoslovaquie comme un pays dont nous ne connaissions rien. C'était là une attitude très répandue chez les hommes politiques et les fonctionnaires et qui était prise à l'égard non seulement de la Tchécoslovaquie mais encore de ses trois voisins récemment libérés. » (Harold Butler : *The lost Peace*, p. 138.)

d'être défendu contre des vaincus mal intentionnés. Il est absurde que les auteurs d'un traité qui refaçonne un continent tendent à se désintéresser de leur œuvre quand celle-ci vient d'être achevée. De la part des vainqueurs, cette politique d'abandon signifiait non seulement la négation et le désaveu de leurs efforts et de leurs sacrifices, mais encore l'oubli de leurs devoirs vis-à-vis d'eux-mêmes et des autres peuples, y compris l'Allemagne. C'était une désertion !

Cette faillite s'explique. Tout s'explique ! La politique d'abandon qui fut suivie n'était nullement le fait d'une volonté réfléchie et délibérée; elle était la résultante de la lassitude, de la faiblesse, d'un étroit égoïsme, du pacifisme, de la germanophilie, de scrupules de conscience, de l'ignorance, de la légèreté, du manque de jugements de gouvernants et de leaders médiocres ou nuls. Mais l'explication n'est pas une justification.

II. — L'attitude des démocraties vis-à-vis du traité de Versailles.

2. — En affirmant que le traité de Versailles n'était pas injuste, nous ne voulons pas dire qu'on ne devait pas pratiquer vis-à-vis de l'Allemagne une politique de conciliation. On eût pu peut-être, dans un intérêt politique d'apaisement et d'union, faire à l'Allemagne de plus importantes concessions que celles que l'on fit et aller plus loin dans la voie de revision du traité de paix. Mais il eût fallu, pour que ces concessions fussent fécondes, qu'elles fussent faites selon une autre méthode, avec un autre esprit.

En premier lieu, il eût fallu qu'il fût affirmé et entendu que ces concessions représentaient non la réparation d'une injustice, mais la manifestation d'une volonté de libéralité et de réconciliation, et que par conséquent elles n'avaient de raison d'être que si elles atteignaient le but dans lequel on les faisait.

En second lieu, il eût fallu que ces concessions parussent volontaires et non arrachées à la lassitude et à la faiblesse des partenaires de l'Allemagne. Dans cet ordre d'idées, il eût fallu qu'on se montrât capable de pratiquer une politique de force aussi bien qu'une politique de concessions, et revenir résolument à la politique de force en cas d'échec de la politique de conciliation.

On a cru que le désarmement et la revision des traités étaient l'alpha et l'oméga d'une politique de paix.

Or, comme l'écrivait très justement un Allemand, Ludwig Bauer : « Le désarmement, de même que la révision, dans la mesure où ils sont possibles, utiles et importants, ne peuvent sortir que de la victoire remportée sur le nationalisme » (1). Et l'Allemagne n'a cessé, tantôt avec hypocrisie, tantôt avec insolence, d'être la personnification du nationalisme. Il était donc avant tout nécessaire de mettre en échec le nationalisme allemand.

Mais, à la vérité, ce n'est pas en démolissant plus ou moins vite le traité de Versailles, soit par des concessions volontaires et réfléchies,

(1) Ludwig BAUER : *La Guerre est pour demain*, 1931, page 86.

soit par des abandons, qu'on procurait à l'Allemagne l'aide et le secours dont elle avait besoin. En effet, la démolition du traité de Versailles était simplement une exigence du nationalisme allemand et non un besoin réel de l'Allemagne. Ce qu'il fallait, c'était entraîner l'Allemagne dans des voies nouvelles où elle eût retrouvé un équilibre moral et la prospérité. Ce fut la grande faute des démocraties d'avoir à peine entrevu l'œuvre à accomplir et de ne pas l'avoir du tout accomplie.

III. — Les torts réels des vainqueurs.

Au lendemain de la première guerre mondiale, l'Allemagne était désemparée. Tombée du haut de ses rêves impérialistes, elle ne savait à quelle tâche nouvelle se vouer.

Or, l'Allemagne est un pays jeune et dynamique, qui a besoin de s'enthousiasmer pour quelque chose et de travailler à une œuvre collective. La République allemande, avec ses partis nombreux à objectifs étroits et particuliers, à mentalité et à organisation bureaucratique, ne représentait rien de vivant et de grand aux yeux du peuple allemand. Par ailleurs, une crise économique chronique, dont l'intensité seule marqua des variations, mais qui ne se guérit jamais, affligea la population allemande et condamna au chômage des millions d'hommes jeunes.

Dans ces conditions, le terrain était excellemment préparé pour un mouvement tel que le national-socialisme. Celui-ci, en premier lieu, exploitait le sentiment nationaliste, militariste, impérialiste, qui représentait une des traditions les plus fortes et les plus profondes de l'Allemagne moderne unifiée par la Prusse; en second lieu, le national-socialisme exploitait le besoin d'une certaine émancipation morale des classes populaires vis-à-vis des cadres traditionnels et d'une amélioration du sort de ces classes cruellement frappées par la crise économique. Car, si le peuple allemand n'avait pas grand goût pour la liberté démocratique, il éprouvait le besoin de jouer un rôle en tant que masse sous une autorité nouvelle sortie de son sein et échappant à la tutelle des anciennes classes dirigeantes. Les chefs nazis surent admirablement tirer parti de la situation. Ils exploitèrent tous les mécontentements, tous les ressentiments, toutes les peurs; ils développèrent et dirigèrent la haine contre l' « ennemi » intérieur et extérieur, et surtout ils recréèrent un enthousiasme collectif et redonnèrent au peuple allemand confiance en ses destinées !

Cependant, le succès du nazisme n'était pas fatal. Les démocraties occidentales pouvaient l'éviter de deux façons, soit en modifiant les conditions qui permirent l'avènement d'Hitler au pouvoir, soit en s'opposant à ce qu'il prît le pouvoir ou en l'empêchant d'y développer sa politique extérieure, ce qui eût entraîné sa chute.

C'est de la première méthode, c'est-à-dire de la méthode positive consistant à comprendre le cas de l'Allemagne et à l'aider, dont il va être maintenant question.

Que devaient pratiquement faire les démocraties occidentales ? Il

ne s'agissait évidemment pas pour elles de prendre l'Allemagne en charge, de diriger sa politique intérieure, ni de l'assister par des emprunts (1) ou des subventions.

Il s'agissait pour elles de se montrer capables de répondre aux besoins profonds de leur époque et de jouer dans l'intérêt commun de l'Europe le rôle de Puissances dirigeantes qui leur revenait au lendemain de la victoire, et que personne ne leur eût contesté si elles l'avaient rempli à la fois avec du tact et de l'énergie.

1. — *Il fallait fédérer l'Europe.*

Les traités de paix avaient largement appliqué le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et en cela ils avaient fait une œuvre de libération et de justice qui est à l'honneur des auteurs de ces traités. Si de divers côtés on le leur a reproché, c'est bien à tort. Cependant, il est vrai que la multiplication des Etats nationaux avait des inconvénients économiques, stratégiques, politiques et moraux; à certains égards, elle allait à l'encontre du progrès (2). Mais il y avait moyen de parer à ces inconvénients sans rétablir les anciennes oppressions ou en créer de nouvelles. Le moyen était de grouper dans des unions régionales des petits Etats nationaux placés sur un pied d'égalité et conservant une autonomie suffisante. Au-dessus des groupements régionaux, il fallait fédérer (d'une façon plus ou moins lâche pour commencer) l'ensemble de l'Europe.

Une union européenne eût atténué les divergences et les ressentiments nationaux, et amené vainqueurs et vaincus à travailler en commun. C'était l'idée juste et féconde qu'eut Briand, mais qui resta à l'état de projet parce qu'elle se heurta à la méfiance ou à l'indifférence de la part des pays qui eussent dû la promouvoir.

Cette idée éveillait une certaine méfiance de la part de l'Angleterre qui se sentait plus liée au monde qu'à l'Europe. Ne voulant pas faire partie d'une union européenne étroite, elle ne désirait pas cette union craignant qu'elle lui portât préjudice.

L'idée provoquait une vive hostilité de la part des Etats « revisionnistes », l'Allemagne et l'Italie, qui, après avoir dénoncé comme un fléau la « balkanisation » de l'Europe, manœuvrèrent pour empêcher les nouveaux Etats de s'associer et de collaborer, afin de pouvoir les opposer les uns aux autres, et, à la faveur de cette division, réaliser leurs projets d'agrandissement et d'asservissement.

Cette idée répugnait même parfois aux nations récemment libérées qui, hantées par les mauvais souvenirs du passé, insuffisamment con-

(1) Les financiers anglo-saxons avancèrent beaucoup d'argent à l'Allemagne. Cet argent, qui fut perdu pour les prêteurs, servit à faciliter le rééquipement industriel qui permit le réarmement de l'Allemagne.

(2) Le professeur Carr dit :

« En donnant au principe de libre disposition une valeur absolue et en l'appliquant plus largement qu'il ne l'avait jamais été, ils (le Président Wilson et ses associés) favorisèrent la désagrégation des Etats existants et la création d'une multiplicité de petits groupements nationaux, à un moment où les facteurs stratégiques et économiques réclamaient une concentration accrue et le regroupement des populations du monde en quelques grandes et puissantes unités. » (CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), p. 49.)

fiantes en elle-mêmes, craignaient de retomber dans la dépendance de leurs anciens maîtres. Mais aucun de ces obstacles n'était insurmontable. Il fallait seulement la volonté de les surmonter, en imposant silence aux Etats revisionnistes et en faisant entendre raison aux jeunes nations libérées.

Bien que Briand en fût le promoteur, l'union européenne n'intéressa pas vraiment les milieux politiques français. L'approbation qu'ils lui donnaient était toute verbale et platonique; ils n'étaient disposés à faire aucun effort sérieux, à consentir aucun sacrifice réel. Dans ces conditions, pour que l'union européenne se fît, il eût fallu qu'elle se réalisât toute seule, par la simple magie des mots, par une sorte de miracle dont la politique ne fournit aucun exemple.

En bref, il eût été nécessaire, au lendemain de l'autre guerre, que les dirigeants des grandes démocraties comprissent qu'il y avait une tâche internationale nouvelle à entreprendre, que leur honneur, l'intérêt, voire le salut de leurs pays voulaient que cette tâche fût menée à bien. Malheureusement, ils ne le comprirent pas et ne virent rien au delà des difficultés immédiates, des questions de détail, des habitudes et des routines traditionnelles.

2. — *Il fallait surmonter la crise économique.*

Il était nécessaire par ailleurs que l'on comprît que les temps actuels posaient une question économique et sociale qui allait bien au delà de la simple protection ouvrière.

C'est ce que les négociateurs des traités de 1919 et de 1920 ne comprirent pas — ce fut leur principale faute — et leurs successeurs, en général, ne comprirent guère mieux. Ils étaient des hommes du XIXe siècle, c'est-à-dire du siècle du « laisser faire », de l'abstention de l'Etat. Ils s'intéressaient aux questions politiques, territoriales, administratives, financières, parce que c'était aux gouvernements de les résoudre; au contraire, les questions économiques retenaient peu leur attention parce que, selon la conception du siècle passé auquel ils appartenaient, elles n'étaient pas du ressort des gouvernements, elles devaient se régler toutes seules.

On ne saurait trop insister sur les effets pernicieux du désordre économique qui régna entre les deux guerres, marqué par une crise de surproduction et un chômage chronique. Les peuples ne connurent pas la prospérité que la technique moderne avait largement les moyens de leur assurer. Les gouvernements des pays démocratiques surent quelquefois trouver des palliatifs aux mots engendrés par la crise économique. Ainsi, l'Angleterre assura la subsistance de ses nombreux chômeurs. Mais nulle part on ne put s'attaquer aux causes du mal et par un moyen ou un autre assurer aux peuples le travail et la prospérité auxquels ils avaient droit.

Ce n'est pas le lieu ici de dire par quelles méthodes on eût pu obtenir ce résultat : socialisme, économie dirigée, retour à un libéralisme véritable. Ce qui est certain, c'est que les méthodes suivies furent mauvaises puisqu'elles n'aboutirent à aucun résultat. Le monde,

mal remis de la crise économique de 1920, entra en 1929 dans une nouvelle crise plus grave et plus longue.

Certains efforts furent faits au sein de la Société des Nations pour développer la solidarité économique internationale, favoriser les échanges internationaux. Ils obtinrent d'abord quelques succès partiels. Mais quand on voulut remédier en commun à la crise économique qui affligeait tous les pays, ce fut un échec complet (Conférence de Londres de 1933). Les gouvernements pratiquèrent alors la politique du sauve-qui-peut, s'abandonnèrent aux conceptions du nationalisme économique et de l'autarcie; ainsi, ils firent du tort aux autres sans se faire du bien à eux-mêmes !

Remarquons que ces deux efforts de construction d'une union européenne d'une part et d'organisation des échanges internationaux d'autre part se fussent complétés. On eût considéré les aptitudes et les besoins des différentes nations en vue d'accroître leur production et faciliter l'écoulement de celle-ci, et on eût ainsi accusé l'interdépendance des peuples.

Le résultat final eût été un resserrement considérable de la solidarité morale et matérielle des peuples européens, vainqueurs aussi bien que vaincus. Ces derniers, au lieu de ruminer les souvenirs de leur défaite, auraient tourné les yeux vers un avenir nouveau. L'effort fait en commun, la prospérité commune eussent apaisé les haines internationales, orienté les énergies nationales dans une tout autre voie que celle qu'elles prirent dans les pays vaincus, en présence de l'impuissance des vainqueurs qui ne surent pas remplir leur devoir de conducteurs et de reconstructeurs.

SECTION II. — Le cas de l'Italie.

En ce qui concerne l'Italie, des voix se sont élevées dans le monde et plus particulièrement en France, pour expliquer la fièvre nationaliste du régime fasciste par la façon peu équitable dont l'Italie aurait été traitée par ses co-alliés à la Conférence de la paix ! L'Italie n'aurait pas reçu ce qu'on lui avait promis par le traité de Londres de 1915, lorsqu'elle entrait en guerre, et elle n'aurait pas reçu sa part dans le partage des colonies des pays vaincus.

A la vérité, les traités de paix et les accords subséquents ont été favorables à l'Italie. Celle-ci, par l'annexion du Trentin, de Trieste et de l'Istrie, acheva son unité nationale. Il se trouva même que, à cette occasion, elle annexa plus de 200.000 Allemands d'Autriche et plus de 500.000 Croates et Slovènes (1). Par ailleurs, elle garda les îles du Dodécanèse dont la population est grecque. Enfin, les traités de paix consacrèrent la disparition de l'Autrice-Hongrie que l'Italie

(1) M. Constantin Epirotis observe à ce sujet :

« On a pu dire avec raison que le seul des quatorze points du Président Wilson ouvertement violé fut le neuvième, ayant trait à l'Italie et ainsi conçu :

« Une rectification des frontières de l'Italie devra être opérée, selon les lignes « de démarcations clairement reconnaissables entre nationalités. » (Constantin Epirotis : *La Société des Nations non coupable*, p. 15.)

considérait comme sa rivale. On dit même que si une paix séparée avec l'Autriche ne fut pas conclue en 1917, ce fut à cause des exigences italiennes à l'égard de l'Autriche-Hongrie, les alliés s'inclinant devant un veto italien.

L'Italie eût-elle dû obtenir davantage ? A-t-elle été frustrée en ce qui concerne la Dalmatie et les colonies ?

Pour ce qui est de la Dalmatie, sans doute avait-elle été promise par les Alliés en 1915. Mais, depuis lors, des faits nouveaux très importants s'étaient produits. D'une part, les Etats-Unis, qui n'étaient pas partie aux accords de Londres, étaient entrés dans la guerre en 1917 et avaient fourni aux Alliés en difficulté une aide considérable. D'autre part, en ce qui concerne les colonies, le Gouvernement italien concentrant son effort sur la revendication de territoires yougoslaves parut s'en désintéresser.

En réalité, les prétendues erreurs et injustices des traités de paix ne sont nullement la cause de l'avènement du fascisme en Italie. Celui-ci dut son succès à des facteurs de politique intérieure : faiblesse du personnel parlementaire, fautes du parti socialiste, attitude d'indifférence vis-à-vis des anciens combattants, agitations sociales sans autre résultat que d'effrayer la bourgeoisie et la mettre à la recherche d'un sauveur, etc.

Mais ce qui est sûr, c'est que le fascisme, dont la doctrine était sur bien des points hétéroclite et flottante, trouva son point d'appui dans le nationalisme. Ce nationalisme qui fut l'élément essentiel et permanent du fascisme, était violent, excessif, appelé à engendrer des revendications indéfiniment croissantes. Le gouvernement fasciste italien a pu hésiter parfois sur la politique à suivre, rechercher un accord momentané avec celui-ci ou celui-là selon l'opportunité, mais ces combinaisons avaient toujours pour but un agrandissement à réaliser ici ou là grâce au concours ou à l'abstention des Puissances qui eussent pu s'y opposer. Le fascisme ne pouvait envisager un ordre international pacifique et libéral respectueux des droits de tous. Ceci était contraire à sa nature même.

Si les démocraties occidentales l'avaient compris, elles n'eussent pas eu vis-à-vis de Mussolini d'inutiles complaisances; elles l'eussent pris pour ce qu'il était, un élément subversif qu'il fallait briser ou au moins intimider !

TITRE II

L'ISOLATIONNISME

L'énergie, l'audace des ennemis de l'ordre international et de la paix étaient grandes, mais il était néanmoins possible de les tenir en respect.

C'est la faiblesse politique et morale des démocraties, plus particulièrement de leurs gouvernants, qui fut la cause du naufrage de la paix. Pasteur, qui révéla l'action malfaisante des microbes, dit vers la fin de sa vie : les microbes ne sont rien, le milieu est tout. Le nationalisme belliqueux a imposé sa loi jusqu'à 1940 parce qu'il n'a rencontré aucune réaction vigoureuse de ceux qu'il menaçait. Ceux-ci étaient aveugles et faibles, d'un aveuglement qui confinait à la stupidité, d'une faiblesse qui confinait à la lâcheté.

Si les démocraties, pour assurer l'ordre, la justice et la liberté dans le monde en même temps que leur propre protection, avaient déployé le quart de l'intelligence et de la décision qu'en montrèrent les dictateurs pour réaliser leur œuvre de désagrégation et de domination, la paix et l'ordre international eussent été sauvés.

La première erreur des démocraties fut l'isolationnisme.

L'Isolationnisme inspire la politique des démocraties.

Dans la période de l'entre deux guerres, la tendance à l'isolement a été très forte dans les pays démocratiques. C'est aux Etats-Unis qu'elle a été la plus forte. Dans ce pays, l'isolationnisme a représenté une doctrine ouvertement professée et une politique systématiquement pratiquée.

L'isolationnisme, pour employer le terme d'origine anglaise qui fait image, prêche à la nation le repliement sur elle-même, le désintéressement vis-à-vis de l'étranger et surtout la non-intervention dans les guerres des autres nations tant que ces guerres ne semblent pas mettre en cause de façon directe et certaine les intérêts essentiels ou la sécurité du pays.

Le mot « isolationnisme » que, pour la commodité du langage, nous adoptons ici en le francisant, a été employé pour désigner la politique qui, aux Etats-Unis, s'est brutalement affirmée au lendemain de la première guerre mondiale, en réaction contre la politique de solidarité internationale pratiquée par le Président Wilson. Mais s'il est vrai que l'isolationnisme a dominé pendant l'entre deux guerres la politique américaine, ce n'est nullement un phénomène propre à l'Amérique du Nord, c'est un phénomène universel comme le

nationalisme auquel du reste il s'apparente. En face des dictatures qui manifestaient un nationalisme virulent et agressif et qui créaient par là un grand péril pour la paix et la liberté des nations, les démocraties ont, d'une façon générale, pratiqué l'isolationnisme avec plus ou moins de franchise. Ainsi, elles se sont enlevé la possibilité, d'une part, de réaliser un ordre international fondé sur la collaboration qui eût pu développer la prospérité générale et, d'autre part, de prévenir les entreprises belliqueuses des dictatures.

L'isolationnisme des trois grandes démocraties occidentales se distingua par des nuances. Celui des Etats-Unis d'Amérique a été franc et catégorique. Celui de la Grande-Bretagne a été mitigé. Quant à la France, elle a préconisé la solidarité internationale et elle s'est faite pendant longtemps le champion de la sécurité collective. Mais c'était une position plutôt théorique et verbale. A partir de 1934, elle a pratiqué en fait une politique isolationniste.

Quant aux autres Puissances démocratiques de moindre grandeur, elles n'ont pas toutes eu la même attitude. En général, celles qui se croyaient à l'abri du danger de guerre ont mis l'idée de neutralité au-dessus de l'idée de sécurité collective; celles, au contraire, qui se croyaient menacées et désiraient recevoir une aide, ont fait le contraire.

A cet égard, une précision est toutefois nécessaire. Si la sécurité collective, l'assistance mutuelle dans le cas d'agression, est l'application la plus frappante et la plus nécessaire du principe de la collaboration internationale, elle ne représente cependant pas toute la collaboration internationale. Celle-ci ne saurait être purement militaire; elle doit être politique, économique, morale, autrement elle reste boîteuse, insuffisante et elle ne résiste pas à l'épreuve.

L'isolationnisme rejetait dans l'ordre politique toutes les formes d'une collaboration internationale effective; il n'acceptait qu'une vaine collaboration morale n'impliquant ni action, ni effort, ni sacrifice, et se ramenant à une affirmation générale et platonique de bonne volonté et à des conseils gratuits libéralement et légèrement prodigués aux autres peuples. Mais ce serait une erreur de croire que les pays qui se déclaraient partisans de la sécurité collective aient, de ce seul fait, été toujours les bons ouvriers de la collaboration internationale. Quelquefois, ces pays préconisaient la sécurité collective parce qu'ils se jugeaient particulièrement menacés par des voisins hostiles; mais les mêmes pays pouvaient se montrer extrêmement jaloux de leur souveraineté et peu disposés à faire par ailleurs, dans les domaines politique ou économique, des concessions qui eussent été sans doute nécessaires pour faire plus facilement accepter la sécurité collective et la fonder sur des bases solides.

CHAPITRE PREMIER

LES SOURCES DE L'ISOLATIONNISME

L'isolationnisme est une forme atténuée et négative du nationalisme. Par ailleurs, il emprunte au pacifisme un certain nombre d'idées et il est plus ou moins d'accord avec lui pour rejeter les exigences d'une politique de collaboration internationale active ! L'isolationnisme est donc un point de rencontre du nationalisme, avec son égoïsme et son étroitesse, et d'un pacifisme débile qui se targue d'humanité (1). Cette conjonction a fait la force de l'isolationnisme. Celui-ci a réalisé une sorte de synthèse d'idéologies qui, quoique différentes, aboutissent finalement aux mêmes négations, préconisent les mêmes abstentions. Sur le terrain de l'isolationnisme, l'égoïsme national et un pseudo-idéalisme international se sont donné la main.

I. — L'isolationnisme, forme atténuée du nationalisme.

Chez les peuples turbulents, insatisfaits, le nationalisme a une forme agressive et conquérante. Ces peuples tournent leurs yeux vers l'étranger, ils s'y intéressent prodigieusement, mais l'intérêt qu'ils y prennent est celui du chasseur pour le gibier. Le but est la conquête et la domination !

Là où cet impérialisme conquérant n'existe pas ou n'existe plus, soit que les peuples largement pourvus de territoires et de richesses sont satisfaits de ce qu'ils possèdent, soit que l'épreuve de la guerre leur inspire de la répulsion et de l'horreur, le nationalisme ne disparaît pas mais il change de caractère.

N'ayant pas la perspective d'assaillir et de dépouiller l'étranger, on se désintéresse de celui-ci. On considère son sort comme chose indifférente, on ne s'inquiète pas des malheurs qui fondent sur lui, pensant présomptueusement pouvoir rester soi-même indemne. Pour justifier moralement ce repliement, cette abstention, on tend à se persuader que les malheurs des peuples étrangers arrivent par la faute de ces peuples ou de leurs gouvernants et qu'ils ont le sort qu'ils ont mérité !

Ainsi, à la racine de l'isolationnisme se trouvent ces deux sentiments

(1) Le Vicomte Cecil, décrivant l'atmosphère politique de la Chambre des Lords à la fin de 1936, dit :

« Entre temps, en Angleterre, le mouvement hostile à la Société des Nations prit une nouvelle forme. Ses manifestations, que j'observais dans les débats sur la politique étrangère à la Chambre des Lords, étaient remarquables. Il y eut une sorte de coalition entre les pacifistes extrêmes, les réactionnaires et les anciens diplomates. Ils furent d'accord seulement sur un point : leur méfiance et leur antipathie à l'égard de la Société des Nations en tant qu'instrument de paix. A part cela, ils différaient d'avis sur toutes les autres questions... » (Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, p. 287.)

fondamentaux de tout nationalisme : égoïsme d'une part, hostilité, méfiance ou mépris pour l'étranger d'autre part.

Cet égoïsme se donne comme une vertu nationale. C'est « l'égoïsme sacré » qui se traduit dans chaque pays par des devises de même caractère : « America first », « la France seule ». Ceux qui préconisent la solidarité et l'entr'aide mutuelle des nations sont représentés comme de mauvais patriotes ou des utopistes : ils voudraient gaspiller les forces nationales au profit de l'étranger. Les patriotes vigilants ne pensent qu'à leur pays et ne se laissent pas prendre aux ruses de l'étranger qui essaie de les duper en invoquant de grands principes.

Ainsi, en faisant un incessant appel à l'égoïsme national, l'isolationnisme s'efforce en même temps de développer la méfiance et la désaffection, voire l'animosité, à l'égard de l'étranger, principalement à l'égard de celui auquel on serait enclin à accorder aide et assistance. On constate ce sentiment partout.

L'isolationnisme américain a porté sur l'Europe les jugements les plus sévères : c'étaient les artifices d'une propagande anglaise fort habile s'exerçant sur de généreux et naïfs Américains qui avaient entraîné les Etats-Unis dans la première guerre mondiale où ils n'avaient que faire. Les démocraties européennes ne croyaient pas aux idéaux pour lesquels elles avaient prétendu lutter; la paix de Versailles était souverainement injuste, la Société des Nations était une trompeuse façade derrière laquelle se cachaient des impérialismes camouflés. Les peuples d'Europe étant incapables de pratiquer entre eux une politique de paix et de bonne entente, il fallait donc se désintéresser de leurs vaines et éternelles querelles et les abandonner à leur triste sort ! Tels étaient les thèmes de l'isolationnisme américain.

L'isolationnisme anglais, sans pouvoir se séparer aussi radicalement de l'Europe trop proche, professait des idées voisines : l'Allemagne et la France étaient deux mauvais garçons obstinés à se chercher querelle et qui, quand la fortune favorisait leurs armes, devenaient un danger pour les autres. Quant aux autres peuples « arriérés » de l'Europe orientale, on était agacé, voire excédé, par toutes les querelles et revendications qui avaient suivi leur apparition ou réapparition comme Etats nationaux, ou leurs agrandissements à la suite de la guerre mondiale. On leur conseillait de faire des concessions à leurs voisins, puis on détournait les yeux de ce maudit continent, gardant la nostalgie du splendide isolement d'autrefois.

Quant au nationalisme français, il représentait lui aussi un isolationnisme, tempéré par l'existence de quelques alliances de l'ancienne mode. Il se caractérisait essentiellement par un sentiment marqué de défiance ou d'animosité vis-à-vis de l'étranger, à laquelle, par une grâce singulière, à peu près seule parmi les pays considérés comme grandes Puissances, l'Italie fasciste échappait.

L'internationalisme du Président Wilson, à l'égard duquel les milieux nationalistes nourrissaient une tenace rancune, avait été cause, disait-on, que la France s'était trouvée frustrée des fruits de sa victoire par le traité de Versailles ! Les Etats-Unis *in globo* n'étaient guère mieux traités que leur défunt Président : c'était non pour des motifs généreux qu'ils étaient entrés en guerre en 1917, mais pour défendre

des intérêts économiques et financiers. Aristide Briand fut considéré comme un idéaliste aveugle et sans défense; ses interlocuteurs rusés, uniquement préoccupés, eux, des intérêts de leur pays, le « roulaient » tant et plus. Le retour à la politique du chacun pour soi jugé conforme à l'ordre naturel des choses n'était pas regardé comme un mal, mais comme un rappel à la dure réalité et la fin d'une duperie dont la France faisait les frais. Tels étaient les thèmes du nationalisme français qui, contrairement à ce que certains ont cru, n'avait pas d'ambitions de conquête et de domination et n'était, avec sa hargne et sa xénophobie, qu'un isolationnisme.

Partout, l'isolationnisme a reposé, comme le nationalisme, sur la xénophobie. Il convenait de ne nouer avec l'étranger aucun lien durable et fort impliquant une communauté quelconque de sentiments et d'intérêts.

Critiques et soupçonneux d'une façon générale à l'égard de l'étranger, les isolationnistes montrèrent une sévérité particulière vis-à-vis des peuples menacés ou attaqués et témoignèrent au contraire de ménagements ou d'indulgence pour le conquérant ou l'agresseur.

C'est ainsi que dans une proportion variable, mais toujours appréciable, les isolationnistes des grandes démocraties ont pris plus ou moins parti pour le nationalisme allemand contre les Slaves libérés de son joug, pour le Japon contre la Chine, pour l'Italie fasciste contre l'Ethiopie, pour l'Allemagne hitlérienne contre la Tchécoslovaquie (au moment de Munich) (1). Ils ont tour à tour invoqué, pour justifier l'agresseur, des motifs variés, à savoir : les soi-disant injustices des traités de paix, la supériorité vraie ou prétendue de la civilisation de l'agresseur, la défense du prestige des Puissances coloniales, le maintien de l'ordre menacé par les partis révolutionnaires, les droits particuliers des grandes Puissances, la nécessité de faire des concessions aux peuples revendiquants pour éviter une explosion ! En même temps, on n'a pas manqué de grossir les erreurs ou les fautes que les pays menacés ou victimes d'agression avaient pu commettre, et de leur en imputer qu'ils n'avaient pas commises. On exigeait de peuples encore peu évolués, et dont la liberté nationale datait d'hier, une sagesse, une modération, une perfection dont aucun peuple n'a jamais donné l'exemple.

Cette attitude, abstraction faite des motifs politiques particuliers qui l'inspirent en tel ou tel cas (solidarité des Puissances coloniales, crainte de la révolution, etc.), trouve dans l'isolationnisme même son explication. Ce que l'on veut, c'est ne pas intervenir, ne pas apporter d'aide ou de secours à qui que ce soit. Or, l'agresseur n'a pas besoin d'aide, il ne demande que l'abstention, c'est-à-dire précisément l'attitude chère aux isolationnistes. La victime, au contraire,

(1) Les isolationnistes américains ont pris des positions parfois quelque peu contradictoires.

Certains approuvaient, ou tout au moins excusaient les nationalistes agresseurs, les autres reprochaient à l'Angleterre et à la France d'être, en dépit des apparences, complices de ces nationalismes agresseurs et de ne pas vouloir fournir une aide efficace aux victimes de l'agression. Les mêmes personnes, dans leur ardeur à défendre l'isolationnisme, ont parfois développé successivement ces points de vue difficiles à concilier !

a besoin d'aide et, dans les divers pays, cette partie de l'opinion qui a à la fois le souci de la justice, le sentiment de la solidarité des peuples et conscience de l'intérêt bien entendu du pays, voudrait qu'on allât à son secours. C'est donc le procès de la victime qu'il faut faire, et ce sont les torts du coupable qu'il faut dissimuler ou atténuer. Celui-ci, du reste, se montre, bien entendu, aimable et modéré vis-à-vis de ceux qui seront plus tard ses victimes, réservant ses menaces et ses insultes à ceux dont il fait aujourd'hui sa proie.

II. — L'isolationnisme, allié du pacifisme.

Tout en constituant une forme du nationalisme et en faisant largement appel aux sentiments d'égoïsme et de xénophobie, l'isolationnisme a fait de très larges emprunts aux thèses et aux slogans du pacifisme. Il a ainsi réalisé une espèce de synthèse de deux conceptions en apparence contraires qui, l'une et l'autre, ont acquis une forte emprise sur les nations modernes.

Il sera parlé plus loin du pacifisme. Disons tout de suite que par « pacifisme » il faut entendre non pas cette haute et naturelle aspiration au règne d'une paix fondée sur le respect de la justice et du droit de chacun, mais ce mouvement très particulier qui est le pacifisme d'entre les deux guerres, mouvement sentimental dont la pensée fut incapable d'aller au delà de la surface des choses. Ce mouvement reposait principalement sur la peur de la guerre et, pour conjurer le péril de la guerre, il préconisait en somme la fuite devant l'agresseur, la soumission aux violents.

L'isolationnisme a tiré un grand parti de ce « pacifisme ».

Les pacifistes affirmaient que tout valait mieux que la guerre qui était le pire des maux. Ils condamnaient donc la sécurité collective dont l'effet serait d'étendre la guerre en faisant intervenir en faveur de la victime ou de la prétendue victime des Etats qui, autrement, pourraient rester neutres ! Si on ne pouvait pas éviter la guerre, il fallait la « localiser » et non la généraliser. Les isolationnistes, en voulant justement éviter de mêler leur pays aux guerres des autres, étaient d'accord avec les pacifistes; préconisant la même attitude, ils firent appel aux mêmes arguments. Isolationnistes et pacifistes dénoncèrent comme des « bellicistes », des « war mongers », les partisans de l'assistance mutuelle en cas d'agression. Ils se trouvaient en cela d'accord en fait avec les agresseurs qui préconisaient la « localisation » des conflits afin de pouvoir venir plus facilement à bout de leurs victimes en les abattant les unes après les autres, mais les mobiles des impérialistes agresseurs étaient évidemment différents.

Les pacifistes s'efforçaient de discréditer l'idée de guerre, c'est-à-dire l'idée d'une guerre juste par rapport à une des parties et injuste par rapport à l'autre. Ils déclaraient vaine la distinction des guerres offensives et des guerres défensives. Pour illustrer leur thèse, ils s'attachaient à prouver que les Empires centraux ne portaient pas plus que leurs adversaires la responsabilité de la guerre de 1914; certains allèrent même jusqu'à prétendre que les Alliés portaient une

part plus grande de responsabilité ! Ils proclamaient à tout propos l' « injustice » des traités de paix et ils critiquaient sans ménagement les nations menacées par les revendications des impérialismes nazis et fascistes, de sorte que les agresseurs de l'avenir devaient, dans une certaine mesure, être excusés, et les victimes devaient être regardées comme des provocatrices. Tout cela fut repris par les isolationnistes dans chacune des démocraties occidentales, mais plus particulièrement aux Etats-Unis. On était trop heureux d'entendre les pacifistes dire que le peuple américain avait été mystifié en 1917 et qu'on voulait le mystifier à nouveau en essayant de lui faire épouser la cause de peuples dont les torts feraient fondre la guerre sur eux !

Enfin, les pacifistes affirmaient, et c'est alors qu'ils faisaient le plus d'impression sur les milieux avancés de l'opinion, que la vraie cause des guerres était les intérêts économiques, ceux des banquiers et des hommes d'affaires et, par-dessus tout, les intérêts des fabricants de matériel de guerre. Tout cela fut repris et exploité à grand fracas par les isolationnistes, bien que nombre d'entre eux eussent des attaches étroites avec le monde des affaires.

Un auteur américain, Leslie Buell, déclare : « La force la plus positive travaillant pour l'isolement fut peut-être la Commission spéciale du Sénat pour les munitions qui commença à tenir des séances publiques en septembre 1934. Bien avant que les recherches de la Commission fussent achevées, et qu'il fût possible de formuler une conclusion objective, le Sénateur Nye prononça des discours dans tout le pays, déclarant que les Etats-Unis étaient entrés en guerre en 1917 à cause des bénéfices que procurait le commerce de guerre... (1) ».

Une conclusion se dégageant de tout cela était que non seulement il ne fallait pas intervenir pour assister la victime d'une agression, mais qu'il fallait en temps de guerre interdire radicalement l'exportation des armes et du matériel de guerre sans se soucier le moins du monde de savoir si cet embargo profiterait à un des belligérants et nuirait à l'autre !

III. — L'isolationnisme, legs du XIXe siècle.

La politique isolationniste pratiquée avec plus ou moins de franchise par des Etats attachés à la paix et à l'ordre international ne fut pas l'effet d'un hasard ou d'une aberration inexplicable. Elle fut, comme le sont peut-être la plupart des erreurs politiques, le résultat de souvenirs historiques qui voilent les réalités présentes !

En effet, au lendemain des guerres napoléoniennes et jusqu'à la fin du XIXe siècle, un ensemble de circonstances politiques unique fit que le monde ne fut pas exposé aux ambitions hégémoniques d'un peuple, que les guerres furent des guerres locales à buts limités et que la neutralité représenta pour l'ensemble des peuples une position

(1) Leslie Buell : *Isolated America*, 1940, page 72.

avantageuse qui paraissait à vues humaines ne pas les exposer à des risques graves et prochains (1).

Depuis le Congrès de Vienne jusqu'à la fin du XIXe siècle, l'Angleterre préside à cet ordre relativement pacifique. Sa politique vigoureuse et décidée est celle d'un peuple qui a réussi dans ses grandes entreprises nationales et qui, sans s'interdire de nouveaux agrandissements ici ou là, est surtout préoccupé de mettre en valeur ce qu'il possède et de commercer avec l'ensemble du monde. Son impérialisme est modéré et libéral. Son splendide isolement n'est nullement une politique d'indifférence et d'abstention. C'est au contraire une politique active. L'Angleterre veille à ce qu'aucune grande Puissance n'essaie de dominer l'Europe ou une partie du monde et, pour ce, elle joue en quelque sorte un rôle d'arbitre, maintenant l'équilibre entre les puissances continentales plus ou moins en rivalité, protégeant les faibles, contenant les forts, intervenant en faveur du vaincu et modérant le vainqueur.

Il se trouve qu'aucune Puissance ne peut ou ne veut rompre cet équilibre autour duquel l'Angleterre monte la garde. Ainsi, la paix générale est assurée et les Etats, petits et grands, jouissent d'une sécurité relative.

La France, dégoûtée des aventures par l'échec de l'entreprise napoléonienne, commence à décliner. La bourgeoisie qui, à partir de 1830, détient les rênes du pouvoir, ne désire que s'enrichir et n'aspire qu'à la tranquillité et la paix ! Quand, à l'annonce des révolutions de France, les peuples chassent leurs souverains ou leur arrachent une constitution libérale, quand les nationalités asservies s'insurgent, le peuple manifeste à Paris, mais le Gouvernement, timoré et prudent, s'effraye de la sympathie et de l'admiration qu'on témoigne à la France. Il n'a qu'un souci, c'est d'éviter des complications, et il se garde d'aider les amis de la France, qui sont les libéraux de l'Europe continentale. La France renonce à jouer le rôle grandiose dont le monde la croit encore capable.

A côté de la France, la branlante monarchie austro-hongroise a grand'peine à maintenir sa cohésion intérieure. Chassée d'Allemagne, elle fait, pour masquer sa faiblesse, une politique d'influence et d'expansion dans les Balkans, qui ne servira qu'à l'affaiblir encore.

La Russie, après Alexandre Ier, a des souverains réactionnaires et de faibles capacités, dont une grande partie de l'activité s'emploie à la répression des mouvements libéraux et démocratiques.

La Prusse développe lentement sa force, mais comme on ne soup-

(1) M. Walter Lippmann décrit fort bien cet état de choses :

« Pendant cent ans, dit-il, entre Waterloo et l'invasion de la Belgique, il exista dans le monde un ordre de puissance qui était assez efficace pour prévenir une grande guerre. Il y eut des guerres localisées, limitées, courtes, mais il n'y eut pas de guerre générale et totale. A cet ordre, la Grande-Bretagne présidait au moyen de sa maîtrise incontestée des mers. Au sein de cet ordre, l'Allemagne, le Japon, les Etats-Unis devinrent de grandes Puissances. Mais cet ordre du XIXe siècle était unique dans l'histoire moderne, et le fait même qu'il favorisa la montée de nouvelles Puissances signifiait qu'il ne pouvait être que transitoire. » (*U. S. Foreign Policy*, p. 62.)

çonne pas ses ambitions et sa future destinée, on assiste à sa croissance avec sympathie.

En Asie, ce n'est qu'en 1868 que le Japon s'ouvre à la civilisation européenne dont il va adopter la technique avec ardeur. Cependant, il n'est pas encore en mesure de menacer ceux qu'il a pris pour modèles.

Quant aux Etats-Unis qui ont grandi, mais qui ne sont pas encore devenus une grande Puissance mondiale, ils ont fait leur paix avec l'Angleterre. Grâce à la vigilance que montre celle-ci, il n'y a pas de danger que l'équilibre des Puissances soit rompu et que l'une d'elles puisse, après avoir dominé l'Europe ou l'Asie, menacer le nouveau monde.

Il faut ajouter que dans toute l'Europe occidentale qui détient la plus grande force matérielle, les idées libérales tendent à prévaloir, l'impérialisme militaire semble un souvenir des âges barbares que le progrès des lumières condamne à disparaître. La science, le progrès technique, le développement du commerce et de l'industrie qui rapproche les peuples en les enrichissant suscitent un certain enthousiasme.

Cette conjoncture nouvelle, et en somme exceptionnelle, qui dura presque un siècle, représente un état de transition. Déjà, au début du XXe siècle, les conditions de l'ancien équilibre, si favorables à la sécurité des Etats qui leur permettaient, en cas de guerre, de rester neutres sans courir de dangers pour le présent et sans en susciter pour l'avenir, n'existaient plus. L'équilibre était rompu en Europe; l'Allemagne de Guillaume II était devenue une très grande Puissance ayant la capacité et la volonté de dominer l'Europe et de faire irruption dans toutes les parties du monde.

Dans le domaine des opinions politiques et morales, un même changement s'était opéré. Aux idéologies libérales pacifiques et mercantiles tendaient à se substituer des idéologies autoritaires, nationalistes et militaristes.

On crut que ce n'était qu'un accident auquel la défaite de l'Allemagne impériale consommée en 1918 mettait fin. En réalité, la guerre de 1914, terminée par une victoire qui engendra une trompeuse euphorie, marquait le début d'une ère nouvelle. On croyait avoir rétabli et renforcé le système du XIXe siècle, avec son libéralisme, ses tendances pacifiques, sa modération. Celui-ci, en réalité, était mort. Les conditions de l'isolationnisme, aussi bien pour les grandes, moyennes et petites Puissances de l'Europe continentale que pour l'Angleterre insulaire et pour les Etats-Unis, apparemment protégés par de vastes océans, avaient disparu.

Mais les gouvernants et les dirigeants de l'opinion des pays démocratiques ne s'en étaient pas aperçus, et ils tendaient invinciblement à revenir à leurs habitudes de la politique facile du siècle passé.

Pourquoi les hommes politiques des pays démocratiques de l'entre deux guerres, à part quelques exceptions, virent-ils les problèmes internationaux avec l'esprit du XIXe siècle et continuèrent-ils à vivre sur les conceptions de ce siècle, considérant la Société des Nations comme une superstructure accessoire ajoutée au système de l'isolement ? Pourquoi, dans le même ordre d'idées, restèrent-ils rivés au dogme de la sou-

veraineté de l'Etat, célébrée dans les Assemblées de Genève comme le principe fondamental de la communauté internationale et la sauvegarde de la liberté des peuples ! Ils le firent soit parce qu'ils étaient vieux (1), soit parce qu'ils étaient médiocres et que la médiocrité est naturellement routinière. Des hommes relativement jeunes manquèrent complètement de perspicacité, tandis que d'autres, tels M. Winston Churchill, qui n'étaient plus jeunes, témoignèrent d'une singulière clairvoyance.

Il n'y a pas lieu de s'étonner de cette inadaptation. Le monde a la tête dure; il faut que les événements qui vont à l'encontre des idées reçues se répètent plusieurs fois pour qu'on en tienne compte. La première guerre mondiale, si cruelle et destructrice qu'elle fût, n'était pas suffisante pour ébranler les conceptions régnantes. Il en fallait une autre pour que la routine traditionnelle fût touchée. Ce sont les diplomates, représentés souvent comme des conservateurs et des timorés, qui s'adaptèrent le moins mal à l'évolution du monde; c'est dans les parlements et les gouvernements, en dépit des discours sonnant plus ou moins faux, que l'adaptation fut la plus imparfaite.

Significatif est le passage d'un livre écrit par M. Winston Churchill, dans lequel il raconte comment fut accueillie à la Chambre des Communes, au lendemain de l'annexion de l'Autriche, sa proposition en faveur d'une politique de sécurité collective appuyée sur la Société des Nations.

« Il me semble tout à fait clair, dit-il, que nous ne pouvons en aucune façon nous borner à un nouvel effort de réarmement. Je sais que certains de mes honorables amis de ce côté de la Chambre vont rire quand je leur donne cet avis. Je dis « Riez, mais écoutez ». J'affirme que le Gouvernement devrait exprimer dans les termes les plus énergiques notre adhésion au Pacte de la Société des Nations et notre résolution d'assurer, par une action internationale, le règne du droit en Europe (2). »

Ces mots « riez mais écoutez » ont une résonance triste. Ce qui était l'illusion, c'est-à-dire la prétention d'assurer seul son salut, était pris pour la sagesse des nations. Ce qui était la vérité politique était pris pour de la fantaisie. Si bien que M. Churchill pouvait encore ajouter :

« En quoi la sécurité collective est-elle ridicule ? Il n'y a qu'une chose ridicule concernant la sécurité collective, c'est que nous ne la possédons pas (3). »

(1) Notons que deux des principaux auteurs des traités de paix, Clemenceau et Lloyd George, qui étaient des hommes d'une grande valeur — ils l'avaient prouvé par la façon dont ils conduisirent la guerre — étaient réticents et sceptiques vis-à-vis de la Société des Nations. Clemenceau était à la fois trop entier et trop âgé pour s'intéresser à une organisation du monde entièrement nouvelle. Il avait 78 ans en 1919. A cet âge on ne peut être que traditionnaliste (que la tradition soit de droite ou de gauche). Le cas de Lloyd George, qui était beaucoup plus jeune, est plus difficile à expliquer.

Cependant, Clemenceau et Lloyd George laissèrent faire le Président Wilson, sans la foi et la volonté duquel la Société des Nations n'eût vraisemblablement jamais vu le jour. Clemenceau et Lloyd George disparurent vite de la scène politique et ils ne portent en aucune façon la responsabilité de l'échec de la Société des Nations.

(2) Winston CHURCHILL : *Arms and the Covenant*, 1938, pages 449-450.

(3) Winston CHURCHILL : *Arms and the Covenant*, 1938, page 450.

Au Congrès américain, ce n'était pas le scepticisme mais l'hostilité que rencontrait l'idée de sécurité collective.

Au Parlement français on rendait volontiers un hommage verbal à la sécurité collective, mais on n'avait nullement la préoccupation de la faire passer dans la réalité en en acceptant les conséquences pratiques.

Quant à l'opinion publique, elle n'était évidemment pas plus éveillée et éclairée que ses guides, ses chefs politiques, qui ne pouvaient lui communiquer les lumières et la foi qu'eux-mêmes ne possédaient pas. Ainsi, les citoyens des pays démocratiques étaient encore moins disposés que leurs devanciers à « se battre pour les autres ». En effet, ils étaient plus sceptiques que leurs pères, plus indifférents au sort de l'humanité, et surtout la première guerre mondiale leur avait laissé un souvenir d'horreur et de dégoût; aussi bien leur volonté était avant tout de vivre en paix et de rester neutres, tant que l'agression ne serait pas dirigée contre leur pays même !

IV. — L'Isolationnisme complice de l'égoïsme individuel.

Il existe une attitude de plus en plus répandue dans les sociétés démocratiques. Des gens uniquement occupés de leurs affaires et de leurs plaisirs se désintéressent de la chose publique, qu'elle soit nationale ou internationale. Souvent, ils se font gloire de leur indifférence politique, qu'ils présentent comme de la sagesse et du réalisme : « Moi, je ne perds pas mon temps à faire de la politique, je m'occupe de mes affaires, de ce qui me rapporte. » Cet égoïsme est aussi funeste à la société nationale qu'à la société internationale auxquelles les individus se rattachent directement et indirectement.

Cet état d'esprit conduit normalement à l'isolationnisme. En effet, l'individu se détache d'abord de ce qui est le plus loin de lui, c'est-à-dire de la société internationale; quand son égoïsme n'est pas absolu et total, il se sent encore quelque peu solidaire de la communauté nationale, le nationalisme étant en l'espèce une forme élargie de l'égoïsme.

CHAPITRE II

L'ISOLATIONNISME DES ÉTATS-UNIS

SECTION I. — L'Isolationnisme a dominé la politique américaine pendant l'entre deux guerres.

Le refus de faire partie de la Société des Nations fut un acte d'une portée politique considérable. Cet acte fixa en quelque sorte la politique des Etats-Unis d'une façon décisive et durable. Il y eut par la suite une évolution de la politique américaine, mais malgré cette évolution et les contradictions et remous qu'elle engendra, le courant isolationniste resta assez fort pour maintenir la direction initiale et empêcher que les Etats-Unis apportassent le concours de leur grande puissance morale et matérielle à la sauvegarde de la paix et à l'avancement de l'ordre international.

I. — Le refus d'entrer dans la Société des Nations.

Ce refus apparaît comme quelque chose d'incompréhensible et de déconcertant. S'il était besoin de prouver que la raison et le bon sens n'ont qu'une faible part dans la politique, ce fait en fournirait une preuve éclatante.

En effet, les Etats-Unis n'avaient que des raisons pour être le soutien et l'animateur de la Société des Nations, conçue par le génie du Président Wilson et imposée par sa ténacité aux gouvernements plus ou moins tièdes ou réticents des autres grandes Puissances victorieuses !

En effet, la création d'une Société des Nations était l'aboutissement naturel et logique de la politique suivie par les Etats-Unis. Ceux-ci n'étaient pas entrés dans la guerre pour obtenir des avantages particuliers, contrairement à ce que certains Européens bornés et mesquins ont quelquefois prétendu. La belligérance entraîna pour les Etats-Unis des sacrifices de vies et d'argent, tandis que, du point de vue économique, la neutralité ne leur avait rapporté que des profits. Par ailleurs, ils n'avaient aucune revendication territoriale à présenter à la Conférence de la paix.

Si les Etats-Unis étaient rentrés dans la guerre, c'est d'abord parce que l'Allemagne avait employé à leur égard des procédés qui les heurtaient violemment, ensuite parce qu'une victoire allemande eût, à plus ou moins lointaine échéance, représenté une menace pour la liberté du Nouveau Monde lui-même.

Mais les Etats-Unis virent dans la guerre de 1914 autre chose encore qu'une défense de leurs droits et la parade d'une menace; avec un incontestable idéalisme et un bel enthousiasme, ils donnèrent à la guerre le sens d'une lutte pour la liberté démocratique et l'ordre international,

lutte dont le monde entier devait être le bénéficiaire. Ils remplissaient une mission; or, un peuple véritablement grand a nécessairement le sentiment d'une mission à remplir, de valeurs universelles à représenter et à promouvoir.

En entrant dans la Société des Nations, une fois la guerre finie, les Etats-Unis eussent pu continuer à jouer au sein de cette institution le rôle éclatant qu'ils avaient joué dans la guerre, mais sans avoir à faire les mêmes efforts et les mêmes sacrifices. Ils eussent joué le rôle de leader pour leur plus grande gloire et pour le bien commun du monde en même temps qu'ils se fussent épargné les sacrifices et les tribulations de la seconde guerre mondiale !

Les Etats-Unis refusant d'entrer dans la Société des Nations et de s'intéresser à l'ordre et à la paix du monde, font penser à un laboureur qui, ayant labouré et semé, se désintéresserait de la moisson au moment où il n'y aurait plus qu'à la couper et à l'engranger.

Il ne faut pas perdre de vue que le Pacte de la Société des Nations était une œuvre essentiellement américaine. C'est le Président Wilson qui avait en quelque sorte imposé la Société des Nations aux gouvernements des grandes Puissances victorieuses. Il avait joué un rôle considérable dans la rédaction du Pacte. Mais il n'est pas vrai qu'il n'ait exprimé que des vues personnelles et plus ou moins négligé les sentiments de l'opinion et du Congrès. En effet, en février 1920, le Président Wilson réunit les membres des Commissions des Affaires Etrangères des deux Chambres. Les suggestions faites furent toutes retenues par lui, et sur tous ces points il obtint satisfaction à Paris (1). Cela n'empêcha pas que, quelques mois plus tard, des attaques fort vives furent dirigées au Sénat contre le Pacte; on reprochait d'une façon générale à la Société des Nations d'avoir le caractère d'un super-Etat qui pourrait imposer ses décisions au Gouvernement américain. Ces allégations étaient contraires à la réalité, les autres membres de la Société des Nations qui, unanimement, rejetaient l'idée d'un super-Etat et entendaient n'être liés en aucune façon par des décisions auxquelles ils n'auraient pas concouru, étaient pleinement rassurés au sujet de la sauvegarde de leur souveraineté. L'expérience a montré, par la suite, qu'ils avaient raison.

II. — L'évolution de la politique du Gouvernement américain.

La politique du Gouvernement des Etats-Unis marqua une évolution de 1920 à 1939. Le gouvernement, comme de juste, fut fortement influencé par l'opinion publique. Cependant, il ne se borna pas à suivre cette opinion, il essaya de l'entraîner dans les voies de la collaboration internationale sans finalement y réussir.

Quelque temps après le rejet du traité de Versailles, qui eut lieu le

(1) Le Président Wilson pouvait dire à la Commission des Affaires Etrangères du Sénat : « A mon retour à Paris, ces questions furent de nouveau traitées par la Commission pour la Société des Nations et toutes les suggestions des Etats-Unis furent acceptées. »

19 mars 1920 (1), un mouvement de défiance très prononcé, voire d'hostilité, se développa aux Etats-Unis vis-à-vis de la Société des Nations. Sous l'influence de cet état d'esprit, le Gouvernement des Etats-Unis, pendant quelques années, n'entretint pas de rapports avec la Société des Nations. Pendant un certain temps, il ne répondit même pas aux communications qu'il recevait de Genève! Mais, dès 1924, sous la présidence de Calvin Coolidge, un changement s'opère. Il s'accentue sous la présidence de Herbert Hoover et surtout sous celle de Franklin Roosevelt.

La collaboration des Etats-Unis avec la Société des Nations, commencée en 1923, s'accompagna toujours de réserves, de réticences et de refus. Les progrès accomplis furent souvent suivis de reculs.

1. — *Participation aux travaux techniques de la Société des Nations.*

Les Etats-Unis sont représentés à la seconde Conférence de l'Opium, qui s'ouvre le 17 novembre 1924. A partir de cette date, ils sont généralement représentés par des plénipotentiaires aux conférences tenues sous l'égide de la Société des Nations, quand il s'agit de questions d'un intérêt universel rentrant dans ce qu'on est convenu d'appeler le domaine « technique » : stupéfiants, questions d'ordre social et humanitaire, éducation, communications et transit, commerce international, etc.

Non seulement les Etats-Unis participent à l'élaboration des conventions, mais ils deviennent parties à un certain nombre d'entre elles (2).

2. — *L'enregistrement des traités.*

En 1920, les gouvernements des Etats non membres de la Société des Nations furent invités à faire enregistrer leurs traités à Genève. Le Gouvernement américain ne répondit même pas à l'invitation.

(1) Il est à noter que le rejet du traité de Versailles ne marqua pas l'abandon immédiat de l'idée d'une participation des Etats-Unis à la Société des Nations. Au sein même du parti républicain, des personnages influents étaient encore partisans de cette participation en 1920. Mais, dès 1921, le courant isolationniste avait ruiné l'idée de collaboration internationale.

(2) En voici la liste :

— Convention relative à l'esclavage, 25 septembre 1926 (Adhés. 21 mars 1929).

— Convention et protocole pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation. 8 novembre 1927; et accords complémentaires du 11 juillet 1928 (Ratif. 30 sept. 1929).

— Protocole relatif aux obligations militaires dans certains cas de double nationalité du 12 avril 1930 (Ratif. 3 août 1932).

— Convention et Protocole pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants du 13 juillet 1931 (Ratif. 28 avril 1932).

— Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine du 24 septembre 1931 (Ratif. 7 juillet 1932).

— Acte final de la Conférence des pays exportateurs et importateurs de blé du 25 août 1933 (Signature définitive).

— Procès-verbal concernant la date de communication de l'état annuel dressé par l'organe de contrôle en matière de stupéfiants du 26 juin 1936 (Signature définitive).

En 1925, ce gouvernement décida d'envoyer les traités par lui conclus au Secrétariat pour qu'ils fussent publiés sans être enregistrés.

En 1934, un arrangement fut conclu, prévoyant l'enregistrement desdits traités.

3. — *L'entrée dans l'Organisation internationale du Travail.*

Le 18 juin 1934, le Congrès, par une « Joint resolution », c'est-à-dire sans que la procédure spéciale pour l'approbation des traités par le Sénat dût être mise en œuvre, autorisa la participation des Etats-Unis à l'Organisation internationale du Travail, et, le 20 août 1934, les Etats-Unis devinrent membres de cette organisation, qui fait partie du système de la Société des Nations. Cela se fit vite et sans lutte dans le pays et au Congrès. La raison en est, semble-t-il, que les liens unissant l'Organisation internationale du Travail et la Société des Nations n'avaient pas été relevés, et, dès lors, l'entrée des Etats-Unis dans l'Organisation internationale du Travail ne prenait pas une valeur symbolique.

4. — *La Cour permanente de Justice internationale.*

Le Gouvernement fit un effort pour que les Etats-Unis devinssent partie au Statut de la Cour. Finalement il subit un échec.

L'adhésion au Statut de la Cour ne créait pour un Etat que des obligations très légères. Mais le parti opposé à la Société des Nations attacha à cette adhésion une valeur symbolique du fait que la Cour était un élément important du système de la Société des Nations.

Le Gouvernement américain signa deux protocoles, élaborés en 1929 en plein accord avec lui. L'un visait la revision du Statut de la Cour, l'autre l'adhésion des Etats-Unis au Statut. Ce dernier protocole avait justement eu pour but de donner satisfaction aux exigences précédemment formulées par le Sénat. Cependant quand celui-ci, le 29 janvier 1935, prit sa décision après un débat très animé, 52 voix se prononcèrent en faveur du Protocole d'adhésion des Etats-Unis et 36 contre. Il manquait 7 voix pour que la majorité des deux tiers requise par la Constitution fût réunie (1). Ce résultat fut dû à une très violente campagne de la dernière heure menée par les isolationnistes (2). Ceux-ci représentèrent l'adhésion au Statut de la Cour comme une manœuvre pour faire entrer les Etats-Unis dans la Société des Nations par voie détournée.

(1) 10 des 36 voix négatives émanaient d'Etats représentant seulement 2,2 % de la population totale du pays. (*The United States and World Organization during* 1935. — *Geneva Rescarch Centre, Special studies*, vol. VI, n° 1, p. 21.)

(2) Leslie Buell dit : « La défaite finale fut due à une avalanche à la dernière minute d'au moins 40.000 télégrammes provoqués par les discours à la radio du P. Coughlin et de Will Rogers, aussi bien que par une campagne « patriotique » de la presse Hearst. A la fois au Sénat et dans le public, la question débattue fut moins la Cour que la Société des Nations. » (*Isolated America*, p. 70.)

5. — *Le domaine proprement politique.*

Le Gouvernement des Etats-Unis ne s'est pas désintéressé des questions proprement politiques soit générales, soit particulières (conflits déterminés), qui se sont imposées à l'attention du monde. Il lui est même arrivé de prendre l'initiative de propositions, mais, par suite de la vigilance et de la puissance de l'élément isolationniste, en aucun cas les efforts du Gouvernement n'ont pu aboutir à des résultats d'une réelle valeur.

a) Le Pacte Briand-Kellogg.

Ce Pacte, qui fut signé à Paris le 27 août 1928 par les représentants de neuf Puissances, et fut ouvert à l'adhésion de tous les Etats, procède, en somme, d'une initiative du Gouvernement des Etats-Unis. Le Gouvernement français avait proposé au Gouvernement des Etats-Unis de conclure un traité bilatéral dans lequel les deux pays auraient déclaré solennellement « condamner le recours à la guerre et y renoncer respectivement comme instrument de leur politique nationale réciproque ». Le Gouvernement des Etats-Unis proposa alors de consacrer ces principes, non dans un traité bilatéral, mais dans un traité de caractère universel, ce qui fut fait (1).

Le Pacte de Paris donna lieu à d'amples discussions au Sénat américain, qui tendirent à affirmer l'absence de portée pratique du Pacte. D'une part, on insista sur ce point que le Pacte de Paris ne mettait pas obstacle au droit de légitime défense. Cela était normal, mais par légitime défense on envisagea bien autre chose que la simple résistance à une agression; la légitime défense comprenait la protection de la vie et des biens des nationaux à l'étranger en recourant, le cas échéant, à l'usage de la force ! D'autre part, on répéta avec plus d'insistance encore que le Pacte de Paris ne prévoyait, ne comportait, ne postulait aucune mesure de sanctions pour le cas où il serait violé. Bien plus, il ne mettrait pas obstacle à ce qu'en cas de sanctions contre un violateur du Pacte, les Etats-Unis pratiquassent une politique de neutralité entravant le jeu des sanctions (2).

(1) Le Pacte Briand-Kellogg est ainsi conçu :

Article premier.

« Les Hautes Parties Contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles. »

Article 2.

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques. »

(2) Le Sénateur Borah, dans son discours des 3, 4 janvier 1929, déclara que « si le traité était violé, les Etats-Unis seraient absolument libres, exactement aussi libres de choisir leur attitude que si le traité n'avait jamais été écrit... : « When the Treaty is broken, the United States is absolutely free. It is just as

Néanmoins, aux Etats-Unis et dans le monde, on nourrit l'espoir que, bien que le Pacte de Paris ne comportât aucune prévision de sanctions, qu'il ne confiât à aucun organisme le soin de contrôler son application, qu'il ne prévît même aucun mode de consultation entre ses signataires, il n'en pourrait pas moins, dans la pratique, amener les Etats-Unis à participer plus activement à la vie internationale et faciliter leur collaboration politique avec la Société des Nations. En effet, le Pacte de la Société des Nations et le Pacte de Paris visaient le même objet politique général et une guerre entreprise en violation du Pacte de Paris intéresserait dans tous les cas la Société des Nations ! Le Pacte de Paris, pensait-on, serait un pont entre les Etats-Unis et la Société des Nations.

En fait, chaque fois que, par la suite, on essaya de « donner des griffes et des dents » au Pacte de Paris et de s'en servir pour conjuguer l'action des Etats-Unis et de la Société des Nations, ces tentatives furent finalement mises en échec par l'opinion isolationniste qui avait approuvé le Pacte de Paris, à la condition qu'il n'agisse que par sa seule vertu et qu'il n'ait qu'une portée morale.

b) Efforts faits pour donner une sanction au Pacte.

1) Le 11 février 1929, c'est-à-dire quelques semaines après l'approbation du Pacte de Paris par le Sénat, le Sénateur Arthur Capper, renouvelant en substance une proposition déjà faite par lui le 9 décembre 1927, présenta une résolution visant à « donner des dents » au Pacte précité. Cette proposition tendait à empêcher qu'un pays qui aurait violé le Pacte de Paris pût être aidé directement ou indirectement par des citoyens américains.

Aux termes de cette proposition, quand le Président aurait déclaré qu'un pays a violé le Pacte, il eût été interdit d'exporter à destination de ce pays du matériel de guerre ou d'autres marchandises utilisables pour la guerre.

Cette résolution eut un grand retentissement et reçut d'assez nombreuses approbations, mais elle se heurta à l'opposition de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, présidée par M. Borah, et elle ne fut pas discutée par le Sénat.

2) Quelques années plus tard, une proposition analogue, soutenue par le Département d'Etat, eut la chance d'être votée par le Sénat, le 13 janvier 1933. Elle fut amendée par la Chambre des Représentants. Mais une offensive des milieux isolationnistes, conduite par le juriste J.-B. Moore, assisté du Professeur Borchard, arriva à la mettre en échec (1). La discussion de la résolution fut renvoyée à 1934, et, en 1934, la résolution ne fut pas votée.

free to choose its course as if the Treaty had never been written... » (*Congr. Record*, January 3rd, 1929, p. 1066.)

« Au cas de blocus par la Société des Nations (par application de l'article 16 du Pacte), les Etats-Unis garderaient tous les droits d'une nation neutre découlant du droit maritime. »

(1) Voir C. Borchard : *The arms embargo and neutrality*. (*The American Journal of International Law*, 1933, p. 293.)

c) Le conflit sino-japonais (1931-1933).

En 1931, un conflit grave éclata entre le Japon et la Chine à la suite de l'occupation de la Mandchourie par le Japon, qui constituait à la fois une violation du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris. Ce conflit fut porté devant le Conseil de la Société des Nations.

C'était une occasion favorable pour conjuguer l'action des Etats-Unis et des Puissances membres de la Société des Nations en vue de rétablir la paix et d'empêcher l'agresseur de réaliser ses projets de conquête. En effet, outre que les Etats-Unis avaient un intérêt moral à ne pas laisser tourner en dérision le Pacte de Paris dont ils avaient été le promoteur, ils avaient d'importants intérêts politiques et économiques en Chine, où ils défendaient le principe de l' « Open door ». Ils étaient partie du « Traité des neuf Puissances » du 6 février 1922, dont les signataires s'étaient engagés à « respecter la souveraineté et l'indépendance, ainsi que l'intégrité territoriale et administrative de la Chine ». Enfin, certains éléments de l'opinion américaine qui préconisaient le désintéressement vis-à-vis de l'Europe, surveillaient, au contraire, attentivement, les entreprises impérialistes du Japon.

Un contact fut vite établi entre le Conseil de la Société des Nations et le Gouvernement américain, qui donna sa pleine approbation à l'attitude prise par le Conseil. Celui-ci, malgré l'opposition du Japon, invita, le 15 octobre 1931, les Etats-Unis à se faire représenter au Conseil, invitation qui fut acceptée le jour suivant. C'était un grand événement ! C'est avec le concours du représentant des Etats-Unis que fut élaborée la résolution du Conseil du 24 octobre 1931, qui réclamait l'évacuation de la Mandchourie par le Japon. Mais la présence d'un Américain au Conseil suscita des critiques au sein du Sénat, et la collaboration dut prendre par la suite une forme moins spectaculaire.

Les résultats de cette collaboration furent finalement beaucoup moins féconds qu'on ne l'avait espéré.

On sait que dans ce conflit la Société des Nations ne fit qu'en appeler à la bonne volonté des parties et qu'exercer une pression politique et morale discrète sur l'agresseur, ce qu'elle se borna à faire d'une façon générale dans la plupart des cas d'hostilités qui se produisirent entre les deux guerres. Or, la pression politique et morale se révéla insuffisante. Dès lors, si l'on voulait atteindre un résultat pratique, il fallait aller jusqu'à formuler une menace de sanctions, et si la menace ne suffisait pas, mettre en œuvre les sanctions. C'est ce qu'on ne fit pas. Sur la responsabilité de cette carence, il est difficile de se prononcer. Il semble que tant les Etats-Unis que les autres grandes Puissances membres de la Société des Nations — particulièrement la Grande-Bretagne, dont le concours, en tant que grande Puissance navale et Puissance ayant de grands intérêts en Extrême-Orient, était indispensable — étaient peu enclines à agir. Mais l'absence des Etats-Unis de la Société des Nations, l'embarras du Gouvernement américain, dont la bonne volonté était entravée par la nécessité de tenir compte de l'opinion isolationniste, ont sans doute contribué à empêcher que les velléités de recourir à des sanctions qui se firent plus ou moins jour

à des moments différents des deux côtés de l'Atlantique aient pu se traduire en actes.

Quoi qu'il en soit, le fait que, dans le conflit sino-japonais, une collaboration étroite des Etats-Unis et de la Société des Nations s'est établie, eût été de très grande valeur, s'il avait marqué le point de départ d'une évolution. Mais une telle évolution n'eut pas lieu. Au contraire, dans les conflits non spécifiquement européens qui suivirent, le Gouvernement des Etats-Unis, tout en essayant de ne pas contrarier l'action de la Société des Nations et même de la faciliter, resta plus distant et réservé. En ce qui concerne les conflits purement européens, il se tint à l'écart !

d) Conflits du Chaco et de Leticia.

Dans le cas du conflit du Chaco (Bolivie-Paraguay, 1928-1933) et dans le cas du conflit de Leticia (Colombie-Pérou, 1933-1935), les Etats-Unis eurent des contacts avec la Société des Nations. Ils appuyèrent les efforts de celle-ci, mais tout au moins dans le premier cas ils le firent avec une certaine réserve, leur préférence semblant aller à une solution du conflit par une intervention purement américaine.

e) Le désarmement.

Les Etats-Unis ont pris une part très active à la préparation de la Conférence du désarmement (Commission préparatoire, 1925-1930) et aux travaux de cette conférence, qui s'est ouverte le 2 février 1932 et s'est ajournée en 1934.

Quoique le désarmement fût une question essentiellement politique, on considéra souvent aux Etats-Unis que la participation à la Conférence du désarmement était un exemple de « non political american cooperation with the League » (1). L'opinion américaine, même isolationniste, était très favorable à une réduction des armements réalisée par une convention internationale (2). On sait que, pour certains pays, notamment la France, le problème des armements était subordonné à celui de la sécurité, c'est-à-dire à celui des sanctions contre l'agresseur. Le Gouvernement des Etats-Unis, qui avait à compter avec une opinion isolationniste très puissante, était en principe de ceux qui soutenaient que le problème des armements était un problème autonome, néanmoins le Gouvernement des Etats-Unis fit une proposition visant à rencontrer les vues des pays préoccupés par la question de sécurité.

Le 22 mai 1933, à la Commission générale de la Conférence du Désarmement, M. Norman Davis déclare :

« ... que son pays n'est pas seulement prêt à réduire considérablement ses armements, mais que si cette réduction est effectuée par un accord international, il est aussi disposé à contribuer d'autre façon à l'organisation de la paix. Il est notamment disposé, en vue d'écarter un conflit,

(1) P. C. Jessup : *International Security*, page 51.

(2) On sait que c'est le Gouvernement américain qui avait pris l'initiative de convoquer la Conférence navale de Washington (novembre 1921-février 1922), qui aboutit à la signature d'une convention entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon, la France et l'Italie.

à se concerter avec d'autres nations si la paix est menacée. De plus, dans le cas où les nations, après s'être consultées, décideraient qu'un Etat s'est rendu coupable d'une atteinte à la paix, en violation de ses obligations internationales, et prendraient des mesures contre l'agresseur, si les Etats-Unis acceptaient le jugement rendu sur le responsable et coupable, ils s'abstiendraient de toute action tendant à faire échouer l'effort collectif que les pays pourraient entreprendre pour ramener la paix (1). »

Cette proposition, qui comportait un double engagement, celui de participer à une consultation et celui de ne pas entraver le jeu des sanctions collectives, était modeste. Néanmoins, elle représentait une participation limitée des Etats-Unis à un système de sécurité collective. Faite pour faciliter le succès de la conférence, la proposition était, bien entendu, subordonnée à la conclusion d'une convention concernant la limitation et la réduction des armements, elle tomba du fait de l'échec de la conférence.

On note par ailleurs que les Etats-Unis avaient accepté le principe d'une série de mesures impliquant des limitations importantes de la liberté des Etats, auxquelles ils étaient à l'origine peu favorables (limitation des dépenses budgétaires, réglementation de la fabrication des armes, création d'une commission permanente du désarmement).

6. — *Le renforcement de la politique isolationniste; une nouvelle conception de la neutralité.*

A partir de l'échec de la Conférence du désarmement (1934) et au fur et à mesure que la situation internationale se complique, que des menaces de guerre apparaissent, le souci dominant des milieux du Congrès est de tenir coûte que coûte les Etats-Unis à l'écart de la guerre. L'isolationnisme règne en maître.

Le Sénateur Hiram Johnson s'écriera le jour du vote du premier « Neutrality Act » (31 août 1935) : « Aujourd'hui, c'est le triomphe des soi-disant « isolationnistes » : aujourd'hui marque l'effondrement, quoique nous ne nous en rendions peut-être pas compte, des internationalistes qui voulaient nous impliquer dans les querelles européennes. »

Une politique nouvelle est inaugurée; elle est caractérisée par deux traits :

En premier lieu, moins que jamais, on sera disposé à aider la victime d'une agression commise en violation du Pacte de Paris. En cas de conflit, on restera strictement impartial, et les mêmes mesures s'appliqueront également aux deux parties.

En second lieu, pour éviter d'être entraîné dans la guerre, on adoptera une politique de neutralité rompant avec la politique américaine

(1) Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Série B : *Procès-verbal de la Commission générale*, vol. II, page 475.
Le 29 mai 1934, M. N. Davis réaffirme, au nom du Président Roosevelt, l'acceptation des Etats-Unis de participer à un système de consultation.

traditionnelle; on prohibera la fourniture de matériel de guerre aux belligérants; on interdira aux bateaux américains de transporter des marchandises à destination des pays belligérants, toutes choses qui sont permises par le droit international. Autrement dit, au lieu d'imposer aux belligérants le respect des règles de la neutralité défendues dans le passé avec une âpre résolution, les Etats-Unis vont pratiquer une politique de détachement, d'isolement strict (1), dussent certains intérêts commerciaux ou autres en souffrir. Ainsi, à l'isolationnisme susceptible et jaloux des droits américains teinté de nationalisme de l'après guerre, que le Sénateur Borah représentait avec éclat, succède un nouvel isolationnisme prêt à sacrifier beaucoup d'intérêts politiques, commerciaux, sentimentaux pour que les Etats-Unis soient moins exposés à être entraînés dans une guerre mondiale.

Cette politique, qui s'appliquera de façon uniforme à tous les belligérants, en fait, favorisera ou défavorisera certains d'entre eux. Elle est appelée, d'une façon générale, à défavoriser les victimes des Etats agresseurs, partant à favoriser ceux-ci. En effet, d'une part, les Etats agresseurs auront systématiquement préparé la guerre, parfait leurs armements et accumulé des stocks dès le temps de paix, c'est-à-dire à un moment où le trafic international des armes et des produits nécessaires à la conduite de la guerre ne se heurte à aucun obstacle; au contraire, les victimes qui auront souvent plus ou moins négligé leur préparation militaire, souffriront particulièrement d'un embargo qui leur rendra plus difficile de rattraper le temps perdu en intensifiant leurs importations de matériel de guerre et de matières premières, ce qui a fait dire à M. Walter Lippmann que « l'embargo est une prime au militarisme et à l'agression (2) ».

D'autre part, l'embargo sur les armes portera préjudice aux démocraties de l'Europe occidentale qui ont la maîtrise de la mer et, partant, la possibilité de s'assurer la livraison des exportations américaines; au contraire, il atteindra peu les Puissances impérialistes et agressives dont, faute de la maîtrise de la mer, les communications avec le Nouveau Monde seront coupées.

Les « Acts » consacrant la nouvelle politique de neutralité et d'isolement traduisent essentiellement la volonté du Congrès, une volonté qui, à certains moments, s'exprime avec une puissance irrésistible. Le pouvoir exécutif cherchera non pas à la contrarier, mais simplement à la modérer et à la canaliser, ce qui sera encore très difficile.

C'est en mars 1935, quand Hitler décide de poursuivre ouvertement le réarmement de l'Allemagne, en violation du Traité de Versailles, que se manifeste avec force la volonté d'éviter, au moyen d'une politique d'isolement radical, d'être entraîné dans une nouvelle guerre.

(1) « Certaines de ces dispositions sont révolutionnaires dans ce sens qu'elles impliquent un abandon de certains principes traditionnels que les Etats-Unis ont toujours défendus, et le renversement de certaines pratiques qu'ils ont toujours suivies depuis le commencement de leur existence nationale. » (J.-W. GARNER : *The United States Neutrality Act of 1937 : American Journal of International Law*, 1937, vol. 31, p. 395.)

(2) *New-York Herald Tribune*, 11 janvier 1936.

De nombreux bills sont déposés devant les deux Chambres. Le 31 août 1935, le premier « Neutrality Act » est adopté sans opposition. Le régime qu'il établissait devait durer jusqu'au 21 février 1936. Le 29 février 1936, ce régime est quelque peu amendé et prolongé jusqu'au 1er mai 1937.

Le 30 avril 1937, un nouveau « Neutrality Act » est adopté pour une période de deux ans (1er mai 1937-30 avril 1939).

Le régime établi par cet « Act », qui développe simplement sur certains points la législation antérieure, peut se résumer ainsi :

1. Interdiction d'exporter du matériel de guerre au profit des belligérants (c'est l'embargo). Au cas de guerre internationale, le Président peut assimiler le cas de guerre civile d'une grande ampleur. — 2. On ne met pas l'embargo sur les marchandises qui ne constituent pas du matériel de guerre, mais le Président peut soumettre leur exportation à des restrictions et la marchandise doit être payée à la livraison, et transportée par l'acheteur. C'est le système du « Cash and Carry ». — 3. Interdiction d'accorder des emprunts aux belligérants. — 4. Interdiction aux navires de guerre des belligérants de faire usage des ports américains. — 5. Interdiction pour les ressortissants américains de voyager sur les navires des belligérants. — 6. Interdiction aux navires américains d'être armés.

Un régime de faveur est prévu pour les Etats de l'Amérique latine.

Enfin, le 4 novembre 1939, c'est-à-dire peu après l'éclatement des hostilités en Europe, un nouveau « Neutrality Act » fut adopté. Ce nouvel « Act », sur certains points, développe les précautions prises par les « Acts » antérieurs; cependant, sur d'autres points, et notamment sur un point essentiel, il marque une moins grande sévérité. En effet, l'embargo n'est plus mis sur le matériel de guerre. Les belligérants peuvent s'en procurer aux Etats-Unis sous la réserve du « cash and carry ».

7. — *Ni l'opinion publique ni le pouvoir exécutif ne sont moralement neutres.*

Dans le but d'éviter d'être entraîné dans la guerre, on édicte des « Neutrality Acts » qui s'inspirent d'un isolationnisme extrême et qui marquent l'abandon de la revendication des droits des neutres. Mais, en même temps, par une contradiction qui paraît singulière, l'opinion publique d'une part, le pouvoir exécutif d'autre part, n'observent en rien la neutralité morale. Ils ne manquent aucune occasion de manifester leur réprobation de la politique intérieure et des entreprises de force des Etats totalitaires.

a) L'opinion.

La guerre d'Ethiopie, l'intervention germano-italienne en Espagne, l'annexion de l'Autriche, la destruction de la Tchécoslovaquie, et peut-être plus encore la persécution des Juifs, provoquent une indignation que journalistes, hommes politiques, autorités religieuses, chefs syndi-

caux expriment sans aucun ménagement. Certains isolationnistes ne sont pas les moins empressés à condamner.

Cette réprobation ne reste pas entièrement platonique. Elle se traduit à l'intérieur des Etats-Unis par un boycott des marchandises allemandes. Entre 1929 et 1938, le commerce germano-américain est réduit des trois quarts !

Comment expliquer le contraste entre, d'une part, la prudence conduisant au repliement complet sur soi-même et à l'abstention totale en matière de politique internationale et, d'autre part, la liberté et la hardiesse des jugements?

Cela tient à ce que le peuple américain, s'il veut rester politiquement neutre, a trop d'indépendance de pensée et un trop vif souci des valeurs spirituelles pour rester moralement neutre. Accoutumé à la liberté de parole, il faudrait, pour garder le silence, qu'il renonçât à toutes ses habitudes et s'imposât une contrainte insupportable.

Par ailleurs, on semble croire que, d'une part, l'expression de l'opinion publique a une grande efficacité et qu'elle peut arrêter une nation ou un gouvernement sur la voie de la guerre et du crime; mais que, d'autre part, des simples jugements sur la conduite des peuples étrangers ne peuvent mettre en danger la neutralité américaine. La puissance des Etats-Unis, leur éloignement géographique vis-à-vis de l'Europe contribuent à empêcher que naisse la crainte que les Etats-Unis soient entraînés dans la guerre en raison de l'irritation causée par les condamnations morales qu'ils portent !

Cependant, l'attitude consistant à porter des condamnations morales catégoriques et à refuser d'agir pour empêcher le mal que l'on dénonce, a quelque chose d'illogique et de déconcertant. Pratiquement, elle donne un faux espoir aux victimes et elle suscite la colère des agresseurs sans les intimider (1) !

b) Le pouvoir exécutif.

Dans un pays de liberté, les écrits et discours des particuliers, des autorités locales, et même des membres du Législatif n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Par contre, les dires et gestes des membres du pouvoir exécutif engagent la nation, tout au moins moralement.

Or, le Président des Etats-Unis et ses ministres, à maintes occasions, rappelèrent les principes et idéaux américains en marquant leur contradiction avec la politique et les entreprises des pays totalitaires qu'ils blâmèrent ouvertement (2).

(1) Leslie Buell voyait, dans cette attitude, des dangers graves pour les Etats-Unis eux-mêmes :

« Si nous continuons à faire des « protestations morales » sans assumer, tôt ou tard, certaines responsabilités pour nous assurer que les conditions que nous désapprouvons soient supprimées même au risque d'une guerre, notre caractère national s'en ressentira. Mais si nous donnons à nos impulsions idéologiques libre carrière elles peuvent à tout moment nous entraîner dans la guerre. Tel est notre dilemme... » (Leslie Buell, *Isolated America*, p. 334.)

(2) Au plus fort du conflit italo-éthiopien dans son message au Congrès du 3 janvier 1936, le Président Roosevelt parle « des esprits jumeaux de l'auto-

Par ailleurs, le Président, désireux de contrarier les entreprises des agresseurs, tira le meilleur parti possible des « Neutrality Acts » voulus par le Congrès.

Le 31 août 1935, le premier « Neutrality Act » était adopté ! Quelques semaines plus tard, c'est-à-dire deux jours avant la réunion à Genève du Conseil de la Société des Nations qui allait s'occuper de l'agression italienne contre l'Ethiopie (1), le Président décréta l'embargo sur les armes en vertu de l'Acte précité. D'une part, il donnait par là un démenti à la thèse mussolinienne, selon laquelle l'Italie ne faisait pas la guerre, mais menait une opération de police, et sa décision indiquait la voie au Conseil de la Société des Nations; d'autre part, l'embargo sur les armes, tout en s'appliquant à la fois à l'Italie et à l'Ethiopie, ne préjudiciait en fait qu'à l'Italie, les communications maritimes de l'Ethiopie étant coupées.

Le Président Roosevelt pouvait dire, le 5 décembre 1935 : « Loin de nous être tenus à l'écart, nous avons, en ce qui concerne les différentes mesures prises jusqu'à présent, apporté notre contribution à la restauration de la paix et, à bien des égards, notre action est allée plus loin que celle des autres nations (2). »

SECTION II. — La force et la nature de l'opinion isolationniste.

L'opinion isolationniste a incontestablement, pendant vingt années, influencé la politique américaine dans une mesure suffisante pour empêcher que les Etats-Unis fournissent une collaboration efficace à la cause de la paix et de la justice internationale. Quelle fut la force de cette opinion, quelle fut sa nature?

I. — La force de l'opinion isolationniste.

Cette opinion fut certainement forte puisqu'elle remporta la victoire. Cela ne signifie pas que les isolationnistes déclarés représentaient

cratie et de l'agression », des « nations qui cherchent à s'étendre, qui sont retournées impatiemment à la vieille croyance dans la loi de l' « épée », de la « politique de répression et d'intolérance... dont l'apparition dans les affaires mondiales met la paix en danger ».

— En novembre 1938 M Ickes Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, dans un message à l'Association sioniste de Cleveland, dit : « Comment des Américains... peuvent-ils recevoir des décorations de la main d'un dictateur brutal qui de la même main, dépouille et torture des milliers de ses semblables. » Le Gouvernement allemand demanda des excuses, qu'il n'obtint pas, et M. Welles, dans un communiqué de presse, rapporta qu'il avait dit au Chargé d'affaires du Reich que « les allusions à l'indignation publique qui ont été faites représentent les sentiments de l'écrasante majorité du peuple américain ».

(1) Le Gouvernement américain, au cours des mois qui précédèrent la guerre d'Ethiopie, marqua à plusieurs reprises, l'intérêt qu'il attachait au maintien de la paix. Le Président Roosevelt manifesta notamment cet intérêt le 1er août 1935 en déclarant que « au moment où le Conseil de la Société des Nations cherchait à résoudre le différend », il désirait « exprimer l'espoir du peuple et des gouvernants des Etats-Unis qu'une solution amicale serait trouvée et que la paix serait conservée ». (*New-York Times*, 2 août 1935.)

(2) *London Times*, December 7, 1935.

la majorité de la nation. En effet, ce furent des minorités qui, au Sénat, en diverses circonstances, mirent en échec le Gouvernement, qui voulait pratiquer la collaboration internationale. En vertu de la règle constitutionnelle, qui exige une majorité des deux tiers pour l'approbation des traités internationaux, ce furent des minorités qui décidèrent le rejet du traité de Versailles (1) et la non participation des Etats-Unis à la Société des Nations, le refus d'adhérer au Statut de la Cour permanente de Justice internationale, pour ne citer que deux exemples frappants. Bien plus, comme chaque Etat membre de l'Union a une représentation égale au Sénat, et comme un Etat agricole et à faible population, tel le Nevada avec 100.000 habitants, a la même représentation que l'Etat de New-York avec plus de 10 millions d'habitants, une minorité bien inférieure au tiers de la population des Etats-Unis (une minorité qu'un auteur américain fixe à un quinzième) (2) peut imposer sa volonté négative.

Cependant, quelles que soient les particularités de la Constitution d'un pays, il est difficile qu'à la longue la minorité mette en échec la majorité. Cela ne peut se produire que si la minorité représente une volonté résolue et forte et que si la majorité est hésitante, molle ou indifférente. C'est bien cette dernière hypothèse qui s'est trouvée réalisée aux Etats-Unis. Le « parti » isolationniste représentait un élément ardent, déterminé, agressif; quand il élevait la voix, il intimidait des éléments du Congrès qui n'étaient pas, en principe, hostiles à une politique de collaboration internationale. C'est que cette dernière politique trouvait peu de concours ardents et résolus. Elle ne suscitait qu'un faible intérêt et ne soulevait pas d'enthousiasme dans la population. Il était à peu près indifférent pour les membres du Congrès de se l'aliéner. Les partisans de la collaboration, pour la plupart des professeurs, des intellectuels, des fonctionnaires, ne purent marquer de minces avantages qu'en biaisant, en jouant par la bande, en évitant de heurter de front l'adversaire. Ils n'avaient pas la possibilité d'émouvoir l'opinion publique et de l'emporter de haute lutte sur le parti isolationniste (3). Or, l'expérience de tous les pays et de tous les temps montre qu'un parti sûr de lui-même et combattif l'emporte toujours sur un parti pénétré du sentiment de sa faiblesse, incapable de parler fort et d'aborder l'adversaire de front.

(1) Le traité de Versailles, qui contenait le Pacte de la Société des Nations, fut finalement rejeté. 49 voix s'étant prononcées pour (avec 15 réserves) et 35 contre. Mais, parmi ces dernières, il y avait quelque vingt amis de la Société des Nations qui suivant l'avis du Président Wilson, votèrent contre, à cause des réserves. (Benjamin H. WILLIAMS : *American Diplomacy-Policies and Practice*, p. 264.)

(2) M. Leslie Buell dit : « Dans le domaine des affaires étrangères, le danger (danger d'une situation sans issue) est augmenté par le fait qu'un tiers du Sénat, représentant peut-être un quinzième de la population du pays, peut mettre en échec un traité. » (*Isolated America*, p. 296.)

(3) En 1936, le candidat républicain M. Landon qui avait pris parti ouvertement contre la Société des Nations et la Cour permanente de Justice internationale, est battu; mais son échec n'est pas une véritable victoire pour les institutions qu'il avait combattues. En effet, le parti démocrate dont le candidat, M. Roosevelt, était réélu, avait pris, en politique étrangère, une attitude assez réservée.

La vérité est que si les isolationnistes avoués étaient une minorité, les collaborationnistes convaincus étaient encore moins nombreux et moins dynamiques. Entre ces deux éléments, la masse de l'opinion, plus ou moins indifférente à l'égard de la politique étrangère — comme c'est le cas dans la plupart des pays — était plutôt impressionnée par la minorité isolationniste. Celle-ci, en effet, parlait fort et elle faisait un constant appel à ces sentiments élémentaires que sont l'égoïsme national, la xénophobie et la peur de la guerre.

II. — La nature de l'opinion isolationniste.

L'opinion isolationniste avait plusieurs sources d'inspiration : la tradition et la géopolitique, le nationalisme, le pacifisme et le profascisme.

1) *La tradition et la géopolitique.*

L'isolationnisme se fonde essentiellement sur la situation géographique et politique particulière des Etats-Unis et, à l'appui de sa thèse, il invoque l'autorité des « Pères » de la Constitution qui auraient posé les principes de la politique isolationniste.

a) *La tradition.* — En matière de politique, le peuple américain est très traditionnaliste. Il révère l'œuvre et les opinions des grands hommes qui, à la fin du XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle, ont gagné la guerre d'indépendance, donné au pays sa Constitution et jeté les bases solides de sa prospérité et de sa grandeur.

C'est d'abord à George Washington, puis à ses illustres successeurs, principalement John Adams, Thomas Jefferson, qu'on se réfère.

Dans son célèbre message d'adieu du 17 septembre 1796, Washington disait : « Pourquoi, en liant nos destinées à celles d'une partie quelconque de l'Europe, compromettre notre paix et notre prospérité dans les misères des ambitions, rivalités, intérêts, ressentiments ou caprices de l'Europe? Notre véritable politique consiste à conduire notre barque en nous gardant de toute alliance permanente avec une partie quelconque du monde étranger... (1). »

Jefferson, dans son message du 4 mars 1801, disait dans le même sens :

« Heureusement séparés par la nature et un large océan des forces

(1) Voici le texte original du message de Washington :

" Europe has a set of primary interests which to us have none or a very remote relation. Hence she must be engaged in frequent controversies, the causes of which are essentially foreign to our concerns. Hence therefore, it must be unwise, in us to implicate ourselves by artificial ties in the ordinary vicissitudes of her politics or the ordinary combinations and collisions of her friendships or enmities.

" Our detached and distant situation invites and enables us to pursue a different course...

" Why forego the advantages of so peculiar a situation ? Why quit our own to stand upon foreign ground ? Why, by interweaving our destiny with that of any part of Europe, entangle our peace and prosperity in the toils of European ambition, rivalship, interest humor, or caprice ?

" It is our true policy to steer clear of permanent alliance with any portion of the foreign world... " (*A compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, vol. I, pp. 222 et 223.)

de destruction qui sévissent dans une partie du monde, trop fiers pour supporter la dégradation des autres, possédant un pays de choix avec assez de place pour nos descendants jusqu'à la millième génération, gardant un sens convenable du droit égal de chacun à l'usage de ses facultés... comblés de tous ces dons, que nous faut-il de plus pour faire de nous un peuple heureux et prospère ?... Je veux les condenser (les principes essentiels de notre gouvernement) dans les formules les plus brèves possibles, exprimant le principe général en négligeant les modalités d'application : une justice exacte et égale pour tous les hommes, quelles que soient leurs conditions, leurs opinions religieuses ou politiques; paix, commerce et juste amitié avec toutes les nations, mais d'alliance assujettissante avec personne (1). »

Le 2 décembre 1823, le Président Monroë lança son message fameux formulant une doctrine qui sera sans cesse invoquée comme un élément fondamental de la politique américaine (2). A la vérité, le message du Président Monroë visait essentiellement à interdire aux Puissances de l'Europe continentale d'imposer leur régime politique à une partie quelconque du continent américain. Mais on tendit à interpréter la doctrine de « Monroë » comme isolant l'Amérique de l'Europe, chacune devant s'abstenir de s'immiscer dans les affaires de l'autre.

L'opinion s'accrédita outre-Atlantique que c'est grâce à cette politique réciproque d'abstention de l'Europe dans les affaires américaines et des Etats-Unis dans les affaires européennes que, depuis le célèbre message jusqu'à la fin du XIXe siècle (c'est-à-dire jusqu'à la guerre avec l'Espagne), les Etats-Unis n'avaient pas eu de conflit armé avec l'Europe.

b) *La position géographique et politique particulière des Etats-Unis.* — Le principe de ne pas se mêler des affaires de l'Europe, en lui demandant de ne pas se mêler des affaires américaines, était une des colonnes de l'édifice isolationniste. Mais à lui seul il n'eût pas suffi.

C'est à leur situation géographique et politique particulière que les Etats-Unis devaient, disait-on, de pouvoir jouir de la paix et de la sécurité dans l'isolement.

C'est d'abord le facteur géographique dont parlait Jefferson. Les Etats-Unis étaient protégés par l'éloignement, l'immensité des océans. L'étendue et les richesses naturelles de leur pays assuraient à leur population, quel que pût être son accroissement, une place et des ressources pratiquement illimitées.

Par ailleurs, à partir du XXe siècle, les Etats-Unis, grâce à leur nombreuse population, au développement de leur économie, à la possession d'une flotte imposante, comptèrent parmi les grandes Puissances. Tout concourait, semblait-il, à les rendre pratiquement inattaquables.

Dans ces conditions, il suffisait qu'ils se tinssent à l'écart des conflits

(1) *Ibidem*, page 323, traduit de l'original.

(2) Un rapport interprétatif du Sénat, présenté à l'occasion du Pacte Briand-Kellogg, dit :

« Les Etats-Unis considèrent la Doctrine de Monroë comme une partie de leur sécurité et de leur défense nationale. »

concernant les Puissances lointaines d'Europe ou d'Asie pour que leur neutralité fût respectée et qu'ils vécussent dans la sécurité et dans la paix, alors même que les autres continents seraient à feu et à sang.

Tout système d'alliance ou de sécurité collective serait exclusivement à l'avantage des autres et uniquement au détriment des Etats-Unis, parce qu'il aurait pour effet de les faire participer à des guerres dans lesquelles ils n'auraient point d'intérêt, et qui autrement ne les eussent pas touchés !

L'isolationnisme apparaissait donc comme représentant l'intérêt politique évident des Etats-Unis.

Ce n'était peut-être pas suffisant pour qu'il parût entièrement justifié. Il fallait, pour rassurer la conscience américaine, se convaincre que l'isolationnisme était non seulement profitable, mais encore moralement irréprochable et conforme à l'intérêt de l'humanité. Le nationalisme et le pacifisme fournirent des arguments à l'appui de cette thèse.

2. *L'inspiration nationaliste.*

Le nationalisme est l'élément le plus marqué; on le trouve avec tous ses traits caractéristiques : aversion ou méfiance vis-à-vis de l'étranger, égoïsme national qui veut que l'on pense à soi et qu'on se désintéresse des autres, hantise de la sauvegarde de la « souveraineté » nationale et crainte obsédante qu'un organisme international impose ses décisions aux Etats-Unis.

La xénophobie est forte. Si les isolationnistes veulent ne rien faire pour le monde, ils ne se privent pas de le critiquer et de le condamner. On trouve chez eux l'esprit de dénigrement, le préjugé hostile à l'égard de l'étranger (que l'on connaît du reste très mal) qui, dans tous les pays, caractérisent le nationalisme. En faisant vibrer cette corde, les démagogues de la presse et de la radio soulèvent les passions d'une partie de l'opinion. C'est surtout contre l'Europe que la xénophobie sévit parce que l'on pense que c'est en Europe qu'existe le danger des « entanglements » susceptibles d'entraîner les Etats-Unis dans des guerres où ils n'ont que faire. C'est par ruse que « les Européens ont entraîné l'Amérique dans la guerre mondiale, financé la guerre avec l'argent américain, pris pour eux tout le butin à la conférence de la paix, et ensuite répudié leurs dettes envers l'Amérique (1) ». Et bien entendu ce sont les nations pour lesquelles l'opinion américaine se sentait le plus d'affinités et, partant, plus de sympathie, particulièrement l'Angleterre, qui sont représentées comme pratiquant une politique de strict égoïsme national (2) caché sous des apparences trompeuses pour abuser les naïfs Américains (3).

(1) Jessup : *International Security*, page 108. L'auteur décrit.

(2) Le Sénateur Borah dit :

« C'est la politique de l'Angleterre de rester neutre quand ses intérêts ne sont pas menacés... Quand le Japon envahit la Mandchourie... elle répondit qu'elle resterait neutre... Au contraire, dans le cas de l'Italie, il y a agression parce que ses intérêts vitaux sont menacés. » (Discours du 22 février 1936, *New-York Times.*)

(3) Le Vicomte Cecil dit :

« L'opinion de beaucoup d'Américains, sinon de la plupart, est isolationniste,

Dans la conception isolationniste, le souci de l'indépendance de la politique nationale et de la sauvegarde de la souveraineté est poussé à son paroxysme. Non seulement, on s'oppose à ce que l'on prenne pour l'avenir des engagements qui imposeraient un certain cours à la politique américaine, mais on redoute toute collaboration suivie, de peur que les Etats-Unis se laissent entraîner dans un conflit par suite de décisions prises et d'actes accomplis par d'autres Puissances. C'est une hantise de « l'entanglement » qui conduit à regarder un simple Pacte consultatif, c'est-à-dire un Pacte qui prévoit simplement qu'on se concertera dans une éventualité déterminée comme un redoutable danger (1).

On remarque que l'isolationnisme, surtout pendant la première partie de la période d'entre les deux guerres, est susceptible, raide et peu enclin à faire des concessions et à éviter des conflits. Il affirme une conception intransigeante des droits de la neutralité à l'encontre des Membres de la Société des Nations, de telle sorte que ceux-ci peuvent redouter un conflit avec les Etats-Unis pour le cas où, en application du Pacte, ils voudraient pratiquer un blocus à l'égard d'un agresseur. Pour faire régner la paix et l'ordre dans le monde, on ne doit rien faire, mais pour défendre les intérêts et les droits américains hors des frontières des Etats-Unis, on n'hésite pas à parler haut. Les débats qui eurent lieu au Sénat lors de la discussion du Pacte de Paris sont à cet égard suggestifs. En réservant la « légitime défense », on entend conserver une grande liberté d'action.

Quand il s'agit d'un antagonisme particulier entre les Etats-Unis et une Puissance étrangère qui rentre dans l'ordre des rivalités traditionnelles, certains isolationnistes ne rejettent nullement l'idée de guerre (2).

Par la suite, le pacifisme, le désir de rester en paix coûte que coûte tendit, d'une façon générale, à dominer la pensée des milieux isolationnistes. Cependant, dans certains cercles isolationnistes, l'impé-

non seulement parce que c'est la tradition de leur pays, mais parce qu'ils ont l'étrange conviction que la diplomatie américaine ne peut pas lutter contre l'artifice européen. Ils aiment à se donner comme un peuple simple et généreux, qui est toujours berné par les Machiavels anglais et continentaux, extraordinairement habiles et sans scrupules. (Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, p. 79.)

(1) Le Sénateur Shipstead dit :

« Consentir à une consultation est consentir à une décision, consentir à décider est consentir à agir. Consentir à agir est consentir à entrer dans la prochaine guerre. Ils appellent cela le chemin de la paix. » (*New-York Times*, March 28, 1930)

John Bassett Moore déclare que « de toutes les formules concevables, le « pacte consultatif » est la plus pernicieuse. » (*An Appeal to Reason-Foreign Affairs*, July 1933, vol. II, p. 572.)

(2) Leslie Buell déclare :

« Le public américain n'approuvait pas une puissante action commune pour faire respecter le Pacte de non-agression ou le Traité des neuf Puissances, mais il était incliné à appuyer une action unilatérale contre le Japon pour défendre les droits américains. Des cyniques auraient facilement été amenés à penser que le peuple américain eût approuvé une guerre à l'ancienne mode avec le Japon plutôt que de participer à un système de sanctions internationales. » (*Isolated America*, p. 120.)

rialisme le plus cru se fit jour. Au début de la seconde guerre mondiale, quelques Américains supputèrent les avantages qu'ils pourraient retirer d'une défaite de la Grande-Bretagne. Les Etats-Unis remplaceraient le Commonwealth britannique par un Commonwealth américain auquel se rattacheraient le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1). C'est du pur impérialisme !

Par ailleurs, chez certains tenants de l'isolationnisme, on retrouve, plus ou moins voilée, la philosophie générale du nationalisme qui considère comme une loi normale de la vie que les puissants subjuguent les faibles (2).

3. — *L'inspiration pacifiste.*

Plus la menace d'une seconde guerre mondiale se dessina, plus l'isolationnisme se teinta de pacifisme. Avant tout, on ne voulait pas être entraîné dans la guerre. On se résigna à jeter par-dessus bord intérêts commerciaux, revendications des droits des neutres à l'égard des belligérants.

Mais tout au long de sa carrière, l'isolationnisme emprunta au pacifisme dont il fit siennes deux thèses.

En premier lieu, il reprocha aux internationalistes, aux partisans de la sécurité collective, d'être des fauteurs de guerre (3), des « war mongers », de vouloir, par l'application des sanctions, transformer des guerres locales en guerres mondiales, de généraliser la guerre au lieu de la circonscrire, de recourir à la guerre sous prétexte de maintenir la paix (4).

En second lieu, il reprocha au système des sanctions, dont le premier élément était le blocus économique, d'être inhumain et cruel. Devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, Mr. J. B. Moore dénonça comme une « manie homicide » la tentative « d'affamer un peuple qui s'engage dans une guerre (5) ».

(1) Leslie BUELL : *Isolated America*, page 280.

(2) M. I. Borchard dit :

« L'idée que la paix du monde est favorisée par une combinaison contre un agresseur est, pense-t-on, fausse et romantique... Heureusement cette idée n'était pas développée au moment de l'expansion des Etats-Unis sur le continent américain. Empêcher le développement national d'Etats forts et responsables, en défendant ce qui est chaotique, faible et désintégré, est un triste service rendu à la paix et à la stabilité. » (*The American Journal of International Law*, 1933, p. 296.)

(3) « La guerre dans l'intérêt de la paix », dit Mr. J. B. Moore. (*An Appeal to Reason-Foreign Affairs*, July 1933, p. 549.)

(4) M. I. Borchard dit :

« L'idée que la paix du monde est favorisée par une combinaison contre un agresseur est, pense-t-on, fausse et romantique... Elle crée une menace de guerre et postule la guerre pour produire la paix. » (*American Journal of International Law*, 1933, vol. 32, p. 296.)

(5) « La manie homicide éclate dans la proposition d'essayer de faire mourir de faim les autres peuples qui sont engagés dans la guerre. » (*Neutrality-Hearings before the Committee on Foreign relations United States Senate's 74th Congress.* Second Session on S. 3474, p. 187.)

Borah qualifie « d'oppression » l'action contre l'agresseur dans le cas où elle réussit (1).

Comme c'est en faveur de la victime de l'agression que joueraient les sanctions prises par la communauté internationale, on réserve sa pitié au peuple agresseur qui fait la guerre tout seul et ne demande pas le concours des tiers.

Tandis qu'on refuse sa sympathie au peuple qui est victime d'une agression, c'est-à-dire à celui qui est attaqué ! on rejette comme artificielle et fausse la notion d'agression (2). Un pays recourt à la guerre contre un autre pays envers lequel il a des griefs. C'est une façon comme une autre de défendre ses intérêts, on aurait tort de le condamner pour ce seul fait. En effet, dit Borah, « un agresseur n'est pas celui qui a violé un engagement ou attaqué une petite nation, c'est celui qui s'est mis en travers des intérêts de quelques nations (3) ».

4. — *Le profascisme.*

Le profascisme a représenté un allié non négligeable de l'isolationnisme. Il y eut le « German bund » conduit par Fritz Kuhn, un Allemand naturalisé, il y eut le « Christian Front » hautement démagogique avec le Père Coughlin (4), dont les campagnes à la radio ne furent pas sans retentissement, il y eut Huey Long qui jouit d'une grande popularité dans l'Indiana.

Ces mouvements et ces hommes avaient sympathie et admiration pour la philosophie et les méthodes du fascisme.

Mais, avant l'avènement des dictateurs totalitaires, il y eut une certaine germanophilie qui tendit à nier les responsabilités de l'Allemagne impériale dans la première guerre mondiale, à méconnaître la valeur de la cause des démocraties européennes dans cette guerre, qui adressa au traité de Versailles des critiques outrancières, perdant de vue l'œuvre d'affranchissement qu'il avait réalisée pour ne voir que ses imperfections. Les propositions en vue de sauvegarder la paix étaient soupçonnées par une partie de l'opinion de viser en premier lieu à maintenir le *statu quo*, c'est-à-dire un état de chose jugé foncièrement injuste (5). Par là fut apportée beaucoup d'eau au moulin isolationniste (6).

(1) Discours du 22 février 1936. (*New-York Times* du 23.)

(2) Voir J. B. Moore : *An Appeal to Reason-Foreign Affairs*, July 1933, page 566 : The Agressor.

(3) Discours du 22 février 1936. (*New-York Times* du 23.)

(4) « Quand les principes nazis furent définitivement épousés aux Etats-Unis par le Bund germano-américain dirigé par Fritz Kuhn, un Américain naturalisé, et plus tard par le Front Chrétien, qui reçut son inspiration du P. Coughlin, des idées qui avaient été comparativement irréelles parce qu'elles étaient étrangères prirent alors définitivement un aspect menaçant. » (Leslie Buell : *Isolated America*, p. 80.)

(5) P. C. Jessup : *International Security*, page 112.

(6) Dans cet ordre d'idées le refus du Président Wilson de soumettre séparément au Sénat le Pacte de la Société des Nations et le traité de Versailles, amena à prendre parti contre la Société des Nations des éléments du Sénat, opposés au traité de Versailles.

Enfin, les milieux d'origine irlandaise gardaient rancune à la Grande-Bretagne de la façon dont elle avait traité l'Irlande dans le passé. Ce sont non seulement les rapports anglo-américains qui souffrirent de la tragédie historique de l'Irlande, mais, d'une façon générale, la cause de la collaboration internationale et la Société des Nations.

SECTION III. — Valeur de l'isolationnisme américain.

L'isolationnisme américain a la prétention de continuer une longue tradition historique et il se présente comme le protecteur des intérêts fondamentaux et permanents des Etats-Unis. C'est sur ce terrain qu'il doit trouver sa justification ou sa condamnation.

Pour le reste, il a appelé à la rescousse la sentimentalité nationaliste, les idées pacifistes; il a profité des sympathies et antipathies raciales, nationales, des éléments américains d'origine européenne. Tout ceci touche des principes que nous discutons ailleurs.

I. — L'isolationnisme représente-t-il en fait la politique traditionnelle des États-Unis?

Que pendant la période de l'entre deux guerres l'isolationnisme ait représenté, aux yeux de beaucoup d'Américains, une grande tradition nationale, il n'y a pas à en douter. Mais la question de savoir si, depuis la guerre d'Indépendance, les gouvernements successifs ont pratiqué une politique d'isolement et si c'est à une telle politique que les Etats-Unis ont dû de ne pas avoir été mêlés à une grande guerre est une autre affaire.

La réalité est que les Etats-Unis n'ont cessé de dépendre de la politique mondiale et qu'ils ont à plusieurs reprises, conclu des alliances. Si, depuis la fin des guerres napoléoniennes jusqu'en 1914 ils n'ont pas participé à une grande guerre, c'est pour la raison que, durant cette période, il n'y a pas eu de telle guerre, et s'il n'y en a pas eu, c'est parce qu'un certain équilibre en Europe a régné, sous le contrôle d'une Grande-Bretagne en assez bons termes avec les Etats-Unis.

C'est ce que met fort bien en relief Walter Lippmann qui dit : « Le fait essentiel est que les principales Puissances militaires constituent un système dans lequel elles doivent être toutes en paix ou en guerre. Ceci n'est pas un phénomène nouveau et récent dans les affaires humaines, résultant de la rapidité des communications modernes. Ce fut la condition même de la vie américaine depuis l'établissement des Européens dans le Nouveau Monde. Ce n'est qu'une illusion, entretenue par une mauvaise lecture de l'histoire, qui a conduit un si grand nombre de gens à penser que l'Amérique a toujours été à même de se tenir à l'écart de toute grande guerre dont l'enjeu était l'ordre de puissance dans les océans qui entourent les Amériques. Les habitants de ce continent, depuis le début de leur

histoire, ont été mêlés aux relations pacifiques et guerrières des grandes Puissances riveraines du même océan (1). »

Depuis la fin du XVIIe siècle jusqu'à la guerre d'Indépendance, les colonies anglaises d'Amérique participèrent évidemment à toutes les guerres que soutint la mère patrie contre la France, et l'issue de ces guerres, à cause de leurs répercussions en Amérique, avait autant d'intérêt pour les colonies que pour la mère patrie.

La première alliance que conclurent les colonies insurgées le fut avec la France. L'indépendance une fois conquise, l'alliance avec la France devint pesante. Une partie de l'opinion, inspirée par de vives sympathies idéologiques, tendait à épouser la cause de la France lancée dans une politique de conquête. C'est alors que Washington, dans son célèbre message, recommanda de ne pas lier les destinées des Etats-Unis à celles d'un pays européen quel qu'il fût.

Quelques années plus tard, le même Washington recevait le commandement de l'armée prête à lutter contre la France de concert avec les Anglais. La guerre ne fut évitée que parce que la France consentit à céder la Louisiane.

En 1812, les Etats-Unis étaient en guerre avec la Grande-Bretagne. Le traité de Gand qui, en 1815, mit fin à cette guerre, marqua le début d'une longue ère de paix avec les Puissances européennes traversée parfois par des alertes et des menaces.

C'est ainsi qu'en 1823, le Président Monroë lança son fameux message pour empêcher les Puissances de la Sainte-Alliance d'aider l'Espagne à replacer les colonies insurgées sous le joug. Il y avait là, en apparence, une initiative purement américaine, mais, en fait, le Gouvernement américain avait pris soin, avant d'agir, de s'assurer de l'accord du Gouvernement britannique (2). Si l'interdiction faite à l'Europe de ne pas s'immiscer dans la politique du Nouveau Monde pût s'imposer, c'est parce qu'elle répondait aux vues de la Grande-Bretagne, la Puissance la plus forte sur mer ! Ce fait capital passa inaperçu.

Walter Lippmann dit à ce sujet : « Malheureusement pour l'éducation du peuple américain en matière de politique étrangère concrète — dont un principe est que les engagements doivent être appuyés par une force adéquate — l'accord avec la Grande-Bretagne qui précéda le message de Monroë ne fut jamais avoué. Aujourd'hui encore, de nombreux Américains n'en ont jamais entendu parler (3). »

A vrai dire, les tractations entre Londres et Washington qui précédèrent le message du Président Monroë restent secondaires. L'important est que le Gouvernement britannique était foncièrement opposé à une intervention des Puissances de la Sainte-Alliance en Amérique du Sud; celles-ci savaient donc parfaitement qu'elles ne se heurtaient pas seulement à l'opposition des Etats-Unis, mais qu'elles trouvaient en face d'elles la Grande-Bretagne.

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 59.

(2) Voir Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, pages 10 et suivantes L'auteur cite ses sources.

(3) Walter LIPPMANN : *Ibidem*, page 11.

Pendant le cours du XIXe siècle, la doctrine de Monroë fut un principe directeur de la politique des Etats-Unis. Elle fut, pendant cette durée, suffisante pour permettre aux Etats-Unis de connaître une sécurité parfaite. Mais l'illusion fut de croire que c'était la vertu même du principe de l'isolement qui assurait la sécurité des Etats-Unis. Cette sécurité découlait de la situation générale du monde caractérisée par ce fait que l'Europe était divisée, que la Grande-Bretagne, dont la maîtrise des mers était incontestée, veillait au maintien de l'équilibre et qu'aucune Puissance ne pouvait prétendre dominer le monde ou une partie du monde. Telles étaient les conditions exceptionnelles de la vie internationale du XIXe siècle (voir plus haut, p. 59). Cet état de choses disparut avec le XIXe siècle. Cependant, aux Etats-Unis comme en Grande-Bretagne et ailleurs, on ne s'en rendit pas compte et on continua plus ou moins à croire à la vertu d'un système d'abstention et de neutralité qui avait correspondu à un équilibre de forces et à une mentalité pacifique maintenant en voie de disparition.

Par un de ces paradoxes dont la vie fournit maints exemples, la doctrine isolationniste a pris aux Etats-Unis une forme dogmatique et intransigeante et a exercé une emprise incontestée au moment où les conditions d'une politique de neutralité profitable et sans danger avaient cessé d'exister.

Comme le dit Walter Lippmann : Quarante ans après la disparition de l'ancien système des relations internationales américaines, la nation américaine restait attachée aux illusions qui, dans l'ancien ordre, pouvaient suffire. L'adhésion à cette ancienne politique maintenant périmée est connue sous le nom d'isolationnisme. Ce terme crée une confusion. En réalité, nos engagements s'étaient amplifiés, tandis que notre puissance et celle de la Grande-Bretagne avaient relativement décru. Le nom exact, pour désigner la politique consistant à assumer des engagements sans développer notre puissance et nos alliances, n'est pas « isolationnisme » mais bien « insolvabilité (1). »

II. — Les conditions géographiques et politiques des États-Unis leur permettent-elles de pratiquer une politique d'isolement?

La situation géographique et politique des Etats-Unis est certainement enviable; elle permet un détachement relatif qui n'est pas à la portée de la plupart des Etats qui vivent à l'étroit dans leurs frontières, avec des proches voisins qui furent souvent leurs ennemis et avec lesquels ils ont des conflits plus ou moins graves.

Cependant, même en faisant abstraction des techniques récentes (aviation, bombe atomique), la situation géographique et politique des Etats-Unis ne leur a jamais assuré, à elle seule, une sécurité complète.

C'est grâce à l'équilibre des grandes Puissances et au fait

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 44.

qu'aucune d'elles, depuis la guerre d'Indépendance et jusqu'à la fin du XIXe siècle, n'a voulu ou n'a pu établir une hégémonie continentale ou mondiale que les Etats-Unis ont pu connaître la sécurité dans la paix.

Sans l'appui de la France contrebalançant la puissance britannique, eussent-ils pu gagner la guerre d'Indépendance ?

Avec la France impériale il s'en fallut de peu qu'ils eussent un conflit armé.

Napoléon fût devenu dangereux pour les Etats-Unis s'il était parvenu à briser la Russie et la Grande-Bretagne. Aussi bien, tandis que les Etats-Unis étaient les Alliés de la France contre la Grande-Bretagne, nous voyons Jefferson, ami de toujours de la France, écrire à un de ses amis : « Certainement, aucun de nous ne désire voir Bonaparte conquérir la Russie et avoir ainsi à ses pieds tout le continent européen. Ceci fait, l'Angleterre ne serait plus qu'une bouchée pour lui... Mettez toute l'Europe en son pouvoir et il réunirait de telles forces embarquées à bord de navires britanniques que je n'aurais aucune envie de les affronter (1). »

La France vaincue, seules les Puissances réactionnaires de la Sainte-Alliance créaient un danger pour le Nouveau Monde. Le danger était toutefois limité, cette coalition mal unie de Puissances à peu près de même grandeur n'était pas très redoutable. L'appui de la Grande-Bretagne suffisait aux Etats-Unis pour conjurer le péril.

Puis ce fut la grande paix du XIXe siècle fondée sur l'équilibre des Puissances. Si les Etats-Unis ne furent pas mêlés à des guerres mondiales, c'est pour la bonne raison qu'il n'y en eut pas !

Quand, au XIXe siècle, les conditions nouvelles du monde, marquées par la croissance de grandes Puissances conquérantes et hégémoniques, provoquèrent deux guerres mondiales, les Etats-Unis furent les deux fois entraînés dans la guerre. Si un isolationnisme plus radical et plus aveugle avait prévalu outre-Atlantique, les Etats-Unis eussent été entraînés plus tard dans la guerre, mais leur effort eût dû être plus grand, leurs pertes plus lourdes et la victoire finale plus problématique !

C'est qu'en effet un impérialisme mondial ne se limite pas et n'épargne aucun de ceux qui prétendent ne pas se plier à sa loi : les ménagements provisoires qu'il prend à l'égard de telle ou telle Puissance sont une simple tactique !

En dehors de toute considération éthique — et les considérations éthiques jouent un rôle considérable dans la vie des peuples — mais se plaçant du point de vue strictement politique, l'isolationnisme des Etats-Unis apparaît inadapté à la réalité; il est l'expression de vues

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 99. — Lettre à Thomas Leiper 14, Jefferson 41, 43.

Jefferson ajoutait :

« Je suis entré dans ces explications, mon cher ami, parce que je sais que vous ne communiquerez pas ma lettre aux journaux et parce que je me fie à vous pour expliquer à nos braves compagnons de travail mon attitude, et pour les amener à réfléchir sur le degré de réussite que nous devons souhaiter à Bonaparte, en considérant seulement nos intérêts propres. »

courtes auxquelles échappe l'ampleur du déroulement des grandes entreprises politiques dans l'espace et le temps.

L'isolationnisme, remarquons-le, est fort différent de la politique de réserve et de prudence qui était recommandée par Washington dans son message d'adieu et qui consistait à ne pas se mêler inutilement, pour des raisons idéologiques et sentimentales, à des conflits particuliers entre pays européens, conflits dans lesquels les Etats-Unis n'avaient rien à faire.

III. — L'isolationnisme américain du XXe siècle : un non-sens.

L'isolationnisme américain, quoiqu'il se réclamât de la tradition, est en réalité une doctrine construite au XXe siècle. C'est à tort qu'il invoque l'autorité des « fathers » et les heureux résultats de la politique prudente et prévoyante suivie par les gouvernements américains du XVIIIe et du XIXe siècle qui s'abstenaient ou s'engageaient suivant les circonstances.

L'isolationnisme s'est épanoui au moment précis où les conditions de la vie internationale du XIXe siècle avaient radicalement changé, c'est-à-dire au moment où l'équilibre des grandes Puissances tendait à se rompre et où surgissaient de nouvelles grandes Puissances visant à la domination du monde.

Mais là ne se limite pas l'erreur de l'isolationnisme. C'est toutes les réalités techniques, politiques et morales du monde présent qu'il méconnaît.

a) *Les progrès de la technique annulent les effets de l'éloignement.*

A la fin du XVIIIe siècle, les Etats-Unis trouvaient dans l'immensité de l'océan une certaine protection vis-à-vis des Puissances européennes qui, seules alors, pouvaient les menacer. L'éloignement géographique rendait en même temps plus difficile la pénétration des idéologies étrangères.

Mais la technique moderne a profondément changé cette situation. L'océan peut être franchi rapidement par les navires et beaucoup plus rapidement encore par les avions. De ce fait, Washington est pratiquement plus rapproché de Paris qu'il ne l'était de Québec au début du XIXe siècle. C'est comme si les trois quarts de la distance séparant l'Amérique de l'Europe avaient été supprimés.

Avec les possibilités actuelles de l'aviation, surtout depuis la découverte de la bombe atomique, les villes américaines pourraient être attaquées par des avions partant de bases éloignées.

Le rétrécissement du monde dû au progrès des communications a contribué puissamment à empêcher la localisation des guerres qui, autrefois, sévissaient surtout entre pays limitrophes. Les impérialismes lient leurs ambitions et conjuguent leur action d'un bout à l'autre du monde. Si l'Allemagne n'avait pas déclenché la guerre en Europe, le Japon n'eût jamais eu l'idée de commettre l'agression de Pearl Harbour.

Quant aux idéologies politiques d'aujourd'hui, plus puissantes et plus agressives encore que celles d'autrefois, leur diffusion est encore moins entravée par la distance. Elles se répandent d'un continent à l'autre, s'acclimatant partout, cernant les pays qui y semblent réfractaires, s'y infiltrant malgré tout.

Les Etats-Unis, du fait des progrès de la technique, sont politiquement, moralement et militairement plus solidaires de l'Europe que ne l'était l'Angleterre de l'Europe continentale dans la seconde moitié du XIXe siècle.

b) *Les Etats-Unis sont devenus une grande Puissance.*

La fédération des anciennes colonies anglaises représentait à l'origine une puissance relativement faible vis-à-vis des deux grands Etats, la France et l'Angleterre, qui lui faisaient face de l'autre côté de l'Atlantique. Or, il est toujours dangereux pour une petite Puissance de se mêler aux querelles des grandes. Les coups qu'elle porte n'ont pas un effet décisif, les coups qu'elle reçoit sont très durement ressentis et peuvent être mortels. Bref, en intervenant, elle s'expose aux plus grands risques sans avoir la possibilité d'influer sensiblement sur le cours des événements.

Mais, en un siècle et demi, les Etats-Unis sont devenus une très grande Puissance. Ils étaient capables, au lendemain de la paix de 1919, d'imprimer une direction décisive à la politique mondiale, en montrant simplement leur résolution d'empêcher le développement des facteurs de trouble et de subversion qui ont provoqué la seconde guerre mondiale, ce qui eût été dans l'intérêt aussi bien des Etats-Unis que de toute l'Humanité, comme la suite des événements l'a montré.

Par ailleurs, la puissance, qu'il s'agisse des nations, des classes ou des individus, confère des responsabilités et des devoirs (1). Un grand Etat ne peut se passer d'un idéal animant à la fois sa politique intérieure et sa politique internationale. En se confinant dans l'abstention et l'isolement quand son action et son influence pourraient avoir de grands et salutaires effets, non seulement il manque à ses devoirs, mais il se fait tort à lui-même en provoquant chez lui un affadissement de l'esprit public, un abaissement de la conscience nationale.

Les isolationnistes américains l'ont eux-mêmes senti, et pour se donner un grand air, d'une part, ils n'ont cessé de porter, sur la conduite des autres peuples, des jugements sommaires, malveillants, le plus souvent injustes et toujours excessifs; d'autre part, ils ont adressé aux peuples qu'ils se refusaient à aider et à guider efficacement des conseils et des exhortations pharisaïques et vaines.

(1) Walter Lippmann dit :

« Cette nation ne peut pas, comme disait Lincoln, échapper à l'histoire. Elle peut toutefois — à un prix effrayant — mal lire sa propre histoire. Elle peut imaginer, jusqu'à ce qu'elle soit frappée par les dures réalités de la vie, qu'un décret spécial de la Providence ou quelque particularité géographique lui a permis d'être une grande Puissance sans devoir s'insérer dans l'ordre des grandes Puissances. » (*U. S. Foreign Policy*, p. 66.)

c) *Le nouveau climat de la communauté internationale.*

Last but not least — il faut noter la différence essentielle qui existait entre la communauté internationale de la fin du XVIIIe siècle et la communauté internationale au lendemain de la première guerre mondiale.

Bien qu'à la fin du XVIIIe siècle le nationalisme n'eût pas acquis le développement qu'il a de nos jours et qu'à de nombreux égards les oppositions et les contrastes entre les pays différents fussent moins marqués, l'idée d'une organisation internationale visant à régir les relations des Etats, à régler leurs différends, à éviter la guerre et, éventuellement, à la réprimer par une action collective, était absolument absente. Dès lors, les guerres qui sévissaient avaient le caractère de guerres privées dans lesquelles, raisonnablement, ne devaient intervenir que les Etats dont les intérêts particuliers étaient en jeu. Un pays qui aurait pris parti pour un belligérant, poussé soit par la sympathie, soit par le désir de soutenir le bon droit, eût agi par pure générosité, son initiative eût eu un caractère extraordinaire et eût paru l'expression d'une sorte de don-quichottisme politique.

Quand Washington recommandait à ses concitoyens de se tenir à l'écart des querelles européennes, deux impérialismes étaient en présence, celui de l'Angleterre dont les colonies américaines s'étaient émancipées mais qui restait néanmoins la patrie d'origine des Américains, l'impérialisme de la France qui avait aidé les colonies révoltées à conquérir leur indépendance, mais dont on ne souhaitait pas la proximité et dont on eût vu avec appréhension un accroissement de puissance trop grand. Les deux belligérants qui se montraient à la fois très peu respectueux des droits des Etats-Unis, manœuvraient pour les entraîner dans la guerre à leur suite et dans leur seul intérêt. Dans ces conditions, la sagesse commandait une politique de réserve et d'abstention. Certains facteurs sentimentaux pouvaient faire dévier la politique des Etats-Unis de cette ligne prudente. La France, par son intervention, s'était acquis des sympathies; les principes et la politique de la Révolution française exerçaient une grande séduction dans certains milieux américains. Des agents diplomatiques français s'étaient mis en rapports directs avec ces milieux pour exercer une pression sur le gouvernement. Aussi bien, Washington, que le radicalisme et les excès de la Révolution française choquaient, Jefferson, dont les sympathies pour la France et les idées françaises étaient marquées, et Adams préconisèrent une politique de neutralité, d'abstention dans les querelles des autres, et ils mirent en garde leur pays contre les intrigues de l'étranger (1).

(1) John Adams, à maintes reprises, dénonça avec indignation les intrigues menées par l'étranger aux Etats-Unis.

Il dit, dans son message inaugural du 4 mars 1797 :

« Si une élection doit être déterminée par la majorité d'une seule voix... Si des nations étrangères peuvent obtenir cette voix unique par la flatterie, la menace, la fraude, la violence, la terreur, l'intrigue ou la vénalité, le Gouvernement peut être le résultat non pas du choix du peuple américain, mais de nations étrangères. » (*A compilation of the Messages and Papers of Presidents*, James RICHARDSON, vol. I, p. 231.)

Dans un autre message du 16 mai 1797, il relève de la part de la France

La collaboration internationale et l'intervention telles qu'elles se présentaient dans la conception de la Société des Nations avaient un caractère absolument différent. Il s'agissait d'un système général visant à sauvegarder la paix, l'ordre et la justice internationale — autant que faire se peut — non pas seulement dans l'intérêt de telle ou telle nation spécialement menacée, mais dans l'intérêt de la communauté internationale, c'est-à-dire de toutes les nations.

Pour savoir ce qu'eussent fait les « fathers » en présence de ce problème nouveau, il ne convient pas de se référer aux solutions pratiques qu'ils donnèrent à des questions qui se posaient dans des conditions entièrement différentes des conditions actuelles, il faut s'imaginer ce qu'ils eussent fait, placés dans le monde d'aujourd'hui. Pour ce, il faut se référer à leur esprit. Dans ce cas, la réponse n'est pas douteuse. Les « fathers » étaient de très grands esprits, des hommes droits, généreux, progressifs, novateurs. Dans une époque d'anarchie internationale, on trouve chez eux, uni au patriotisme le plus pur, le respect des autres nations, le souci d'être équitable et loyal avec l'étranger, la volonté de reconnaître et de réparer les torts que l'on a pu commettre, enfin, le sentiment profond de l'unité et de la fraternité du genre humain placé tout entier dans la main de Dieu, en un mot les principes de l'internationalisme le plus noble. « Observez la bonne foi et la justice à l'égard de toutes les nations, dit George Washington. La religion et la morale nous enseignent une telle conduite (1). »

John Adams affirme sa résolution « de rendre justice... toujours et à toutes les nations, et de maintenir la paix, l'amitié, la bonne volonté vis-à-vis du monde entier (2) ».

Le même déclare : « Si nous avons commis des erreurs qui peuvent être démontrées, nous sommes disposés à les corriger; si nous avons causé des dommages, nous sommes disposés, après preuve faite, à fournir une réparation (3). »

Thomas Jefferson dit : « Nous avons été justes (avec les autres nations) en toutes circonstances, nous les avons favorisées quand

« une tendance à séparer le peuple des Etats-Unis de son Gouvernement, à persuader le peuple qu'il a des affections, des principes, des intérêts différents de ceux de ses compatriotes qu'il a choisis pour gérer ses intérêts communs, et ainsi à provoquer des divisions fatales à notre paix. » (*Ibidem*, p. 235.)

(1) « Observer la bonne foi et la justice vis-à-vis de toutes les nations. Cultiver la paix et l'harmonie avec toutes. La religion et la morale nous prescrivent cette conduite... Il sera digne d'une nation libre, éclairée, qui deviendra bientôt une grande nation, de donner à l'humanité l'exemple magnanime et tout nouveau d'un peuple toujours guidé par le sentiment exalté de la justice et par la bonne volonté. » (*A compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, James RICHARDSON, vol. I, p. 221.)

Il préconise le respect des engagements internationaux, déclarant :

« Je tiens cette maxime comme applicable aussi bien aux affaires publiques qu'aux affaires privées, où l'honnêteté est toujours la meilleure politique. Je répète donc : faites que ces engagements soient observés dans leur véritable sens. » (*Ibidem*, p. 223.)

(2) Message du 4 mars 1797. (*A compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, James RICHARDSON, vol. I, p. 232.)

(3) *Ibidem*, page 236.

cela était légitime et nous avons cultivé avec soin nos intérêts mutuels et nos relations dans un esprit de loyauté et d'équité.

« Nous sommes fermement convaincus — et nous agissons en vertu de cette conviction — que pour les nations, comme pour les individus, nos intérêts sainement compris s'avéreront toujours inséparables de nos devoirs moraux, et l'histoire atteste qu'une juste nation est crue sur parole, tandis qu'on recourt aux armes et à la guerre pour contenir les autres... (1). »

James Madison est animé des mêmes préoccupations que ses prédécesseurs (2).

Les quelques citations qui précèdent ne sont point des déclarations isolées, épisodiques, elles représentent des convictions fortement et fréquemment exprimées.

A la vérité, les « fathers » montraient un esprit beaucoup plus large, plus droit et plus humain que les hommes d'Etat des autres nations, leurs contemporains, imprégnés souvent de machiavélisme et uniquement préoccupés de faire triompher des vues ambitieuses ou égoïstes sans souci des droits et de l'intérêt des autres peuples.

Woodrow Wilson, fondateur de la Société des Nations, apparaît donc comme le véritable continuateur de Washington, d'Adams, de Jefferson, de Madison. D'eux à lui, en passant par Lincoln, s'est transmis le flambeau de l'idéalisme américain (3). C'est en lui que l'on retrouve, appliqué aux problèmes de son temps, l'esprit à la fois clairvoyant, généreux et constructeur des grands ancêtres.

Quant à la doctrine du Président Monroë, on méconnaît son sens

(1) *A compilation of the Messages and Papers of the Presidents* James RICHARDSON, vol. I, page 378.

Jefferson parle, à propos des rapports avec l'Espagne, de « cette bonne foi qui doit toujours être la règle d'action dans les affaires publiques comme dans les affaires privées » (*Ibidem*, p. 406)

On note que Jefferson proposa de créer une Ligue des Nations maritimes, pour réduire par le blocus les pirates barbaresques.

(2) Il dit notamment :

« Ne s'abandonnant pas aux passions qui préjudicient aux droits et à la tranquillité des autres nations, les Etats-Unis ont mis leur véritable gloire à cultiver la paix en respectant la justice... »

Madison eut pour principe « de préférer dans tous les cas une amicale discussion et un raisonnable arrangement des différends à un recours aux armes, de s'abstenir d'intrigues et de parti pris en politique étrangère, procédés si dégradants pour tous les pays, et si funestes aux pays libres, de cultiver un esprit d'indépendance trop juste pour empiéter sur les droits des autres, trop fier pour renoncer à son propre droit... » (*A compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, James RICHARDSON, vol. I, p. 467.)

(3) Lincoln disait, dans son message du 22 février 1861 :

« Ce n'était pas seulement la séparation des colonies de la mère patrie, mais ce sentiment exprimé dans la Déclaration d'Indépendance qui a donné la liberté non seulement au peuple de ce pays, mais, je l'espère, au monde entier pour tous les temps futurs. C'était cela qui donna la promesse qu'au moment voulu, les épaules de tous les hommes seraient déchargées de leur fardeau, et que tous auraient des chances égales. »

Wilson déclarait fièrement en décembre 1911 :

« L'Amérique n'est pas seulement une réunion de marchands; c'est une réunion d'hommes libres. Notre grandeur est fondée sur notre liberté, qui est morale et non pas matérielle. Nous avons une grande ardeur pour le gain, mais nous avons une profonde passion pour les droits de l'homme. Les principes commandent notre action; sans ces principes, l'Amérique serait inconcevable. »

historique quand on voit en elle une manifestation d'isolationnisme et d'indifférence. C'était en réalité une défense contre les Puissances de la Sainte-Alliance qui menaçaient d'intervenir en Amérique pour ramener sous le joug les colonies espagnoles révoltées contre la métropole ou pour se créer de nouvelles colonies. Le Président Monroë poursuivait non un but négatif mais un but positif qui était la protection de la liberté des peuples américains et la défense des principes démocratiques (1). Ces principes combattus en Europe avaient trouvé refuge en Amérique, mais les Rois semblaient vouloir les pourchasser jusque-là.

SECTION IV. — Les effets de la défection américaine.

Les effets de la défection des Etats-Unis furent considérables.

Tout le monde en est convaincu. L'erreur que l'on a parfois commise a été non de sous-estimer mais d'exagérer l'importance de cette défection.

Certains ont pensé que sans la participation des Etats-Unis, l'échec de la Société des Nations était fatal. Ce n'est pas vrai. Le succès de toute lutte politique ou militaire dépend du rapport des forces en présence. Or, la France et l'Angleterre réunies entraînant derrière elles nombre de Puissances secondaires attachées à l'ordre international représentèrent, jusqu'aux environs de 1937, une force suffisante pour tenir en échec les Etats qui menaçaient la paix.

Ce qui est vrai, c'est que, si l'absence des Etats-Unis ne condamnait nullement la Société des Nations à périr ou à végéter, la présence des Etats-Unis eût assuré son succès malgré les hésitations, les réticences, le défaut de foi et d'énergie des autres.

En effet, les Etats-Unis avaient un immense prestige, aussi bien du côté des vaincus que du côté des vainqueurs de la première guerre.

Présents dans la Société des Nations, les Etats-Unis eussent joué un rôle de leader sans avoir même à menacer ni à montrer leur force. L'Allemagne, ses alliés ou acolytes n'eussent pas osé se dresser contre eux. La Grande-Bretagne et la France eussent fait les plus grandes concessions pour maintenir l'accord avec eux.

C'est en Angleterre et dans les Dominions que la défection des Etats-Unis produisit les effets les plus fâcheux. D'une part, pour une partie de l'opinion, l'exemple de l'isolement américain fut un encouragement à revenir plus ou moins à la politique britannique traditionnelle de l'isolement. D'autre part, il sembla que l'absence des Etats-Unis devait rendre extraordinairement difficile et onéreuse pour la Grande-Bretagne la politique de la sécurité collective. C'est sur

(1) Avant de formuler sa doctrine, le Président Monroe avait interrogé Thomas Jefferson, considéré comme le dépositaire des principes démocratiques. Le 24 octobre 1823 Jefferson répondit : « L'Amérique du Nord et du Sud ont des intérêts distincts de ceux de l'Europe; tandis que l'Europe est en train de devenir le domicile du despotisme, notre principal effort doit s'exercer en vue de faire de notre hémisphère le refuge de la liberté. »

l'Angleterre que retomberait la charge de la police des mers; bien plus, en exerçant cette police, la Grande-Bretagne risquerait de se trouver en conflit avec les Etats-Unis revendiquant les droits des neutres et invoquant le principe de la liberté de la mer (1).

Si les Etats-Unis avaient pratiqué une politique active de collaboration internationale, la Grande-Bretagne, sans aucune hésitation, aurait suivi. La France aurait fait de même et presque tous les autres Etats se fussent empressés de suivre (2) !

Conclusion.

De l'histoire de ces vingt ans d'absence des Etats-Unis de la politique internationale, on peut tirer pour l'avenir certaines conclusions réalistes.

Certainement, la seconde guerre mondiale dans laquelle les Etats-Unis se sont trouvés entraînés aura porté un coup très dur à l'isolationnisme américain tout-puissant entre les deux guerres. Mais, en politique, il n'y a pas plus de disparitions que de créations totales et soudaines. L'isolationnisme, qui représente une tradition antérieure à la première guerre mondiale, a exercé une empreinte trop profonde sur l'esprit public américain et sur le personnel politique américain pour qu'il meure tout d'un coup. Il est normal qu'il reparaisse après une éclipse momentanée, mais, vraisemblablement, il reparaîtra sous des formes atténuées. Impuissant à imposer une abstention totale, il aura peut-être assez de force pour restreindre l'étendue et l'efficacité de la collaboration internationale des Etats-Unis.

Un retour tout au moins momentané à l'isolationnisme intégral, à la suite des désillusions auxquelles résisterait mal une foi fragile ou de graves difficultés intérieures, est une hypothèse qui, quoique peu probable, n'est pas absolument à exclure. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que la règle constitutionnelle, qui exige l'approbation des traités par les deux tiers des membres du Sénat, donne à la minorité un pouvoir d'obstruction extraordinaire, et rend très difficile une politique internationale active.

Sans doute, chaque fois qu'une grande Puissance cherchera à imposer sa domination au monde, elle se heurtera à l'opposition du peuple américain. Mais une opposition tardive permettant de gagner une guerre dont la liberté du monde est l'enjeu n'a pas la valeur d'une action constructive et préventive.

(1) En novembre 1934, M. Stanley Baldwin disait à Glasgow :

« Tant que j'aurai une responsabilité dans le Gouvernement de ce pays, je n'admettrai pas que la flotte britannique soit employée au blocus armé d'un pays quelconque dans le monde, avant de savoir ce que les Etats-Unis vont faire. »

(2) En 1937, le journaliste italien Virginio Gayda déclarait que les Etats-Unis, en abandonnant la Société des Nations, avaient montré à l'Italie la voie à suivre. (*New-York Herald Tribune*, Paris, éd. Déc. 13, 1937.)

CHAPITRE III

L'ISOLATIONNISME BRITANNIQUE ET FRANÇAIS

SECTION I. — Un isolationnisme relatif.

L'isolationnisme, comme on l'a déjà dit, ne fut pas un phénomène spécifiquement américain. Il sévit ailleurs, notamment en Grande-Bretagne et en France. Mais, tandis que l'isolationnisme américain fut radical en somme, se refusant à toute collaboration internationale organisée et permanente, l'isolationnisme anglais et français fut relatif. La Grande-Bretagne et la France, moins puissantes que la grande République américaine, non protégées par de larges océans, ne pouvaient être aveugles au point d'espérer trouver la sécurité et la tranquillité dans un complet isolement. Cependant, les deux grandes démocraties de l'Europe occidentale se bornèrent à pratiquer une politique de collaboration très limitée incapable de venir à bout de difficultés sérieuses.

a) Dans les deux pays, une opinion nationaliste et réactionnaire était contraire à la Société des Nations. Elle lui reprochait d'abord de porter atteinte à la liberté de la politique nationale en la subordonnant à des influences et à des intérêts étrangers (1); elle lui reprochait ensuite de représenter une utopie. On disait qu'un organisme international était incapable de régler les conflits entre peuples et d'empêcher la guerre.

Les partis nationalistes voyaient en France le salut dans une politique d'alliances particulières à l'ancienne mode (2); en Grande-Bretagne, ils tendaient, en général, à un retour plus ou moins avoué à la politique traditionnelle d'isolement, fondé sur l'équilibre des forces, le poids de la puissance britannique mise momentanément dans le plateau le plus léger de la balance devant rétablir l'équilibre quand il se trouverait rompu.

Le Gouvernement britannique lui-même, pendant la période de

(1) Le Vicomte Cecil, parlant de ses collègues qui formaient le cabinet en 1923, dit :

« Ce n'est pas que mes collègues, en règle générale, fussent hostiles à la Société. Le Premier Ministre, M. Baldwin, y était favorable par tempérament. Mais lui, comme les autres, la considérait comme une sorte d'excroissance qu'il fallait soigneusement empêcher de prendre trop d'influence sur notre politique étrangère. Genève, à leurs yeux, était un lieu étrange où existait une mécanique nouvelle pour permettre à des étrangers d'influencer et même de contrôler notre politique internationale. » (Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, p. 146.)

(2) Ceci est vrai pour la période qui va jusqu'aux environs de 1935. Par la suite, ce parti oublia ses propres principes; il s'employa, pour des raisons idéologiques, à saper les alliances de la France et rechercha une entente particulière avec les dictatures italienne et allemande.

l'entre deux guerres, resta au fond fidèle à son ancienne politique d'isolement et de bascule; il se borna à l'atténuer et il l'adapta aux nouvelles circonstances en se servant des facilités que lui fournissait à cet égard l'existence de la Société des Nations. « La Grande-Bretagne, dit le Professeur Carr ... considérait l'Institution de Genève comme un moyen de ressusciter sa politique d'équilibre. L'Allemagne d'un côté et la France et ses satellites de l'autre paraissaient se faire contrepoids assez exactement pour permettre à la Grande-Bretagne de reprendre le rôle d'isolement et de conciliation qu'elle avait assumé au XIXe siècle. Le traité de Locarno, qui a marqué le point culminant de cette conception, a rencontré un accueil plus enthousiaste qu'aucun autre acte politique de la Grande-Bretagne entre les deux guerres (1)... ».

Si, dans ces deux pays, les éléments défavorables à la Société des Nations ne l'emportèrent pas, ils n'en eurent pas moins une influence considérable et ils contribuèrent à faire prévaloir un isolationnisme relatif.

b) L'opinion pacifiste. — Elle fut très influente en Grande-Bretagne comme en France, quoiqu'elle eût en ces deux pays une évolution différente.

On dira dans le titre suivant ce qu'était ce pacifisme qui rendit aveugle ou lâche (ou les deux à la fois) l'opinion des pays démocratiques. Le principe de ce pacifisme était que, pour ne pas avoir la guerre, il fallait se refuser à l'envisager et à la faire : les sanctions militaires, puisqu'elles impliquaient l'emploi de la force, n'étaient qu'une forme de la guerre et tombaient sous la malédiction lancée à celle-ci. Si beaucoup de gens n'acceptaient pas toute la doctrine pacifiste, ils restaient néanmoins influencés par elle. Ils en retenaient qu'il fallait ne recourir à la guerre qu'en dernière extrémité et quand, après avoir fait toutes les concessions possibles, on était soi-même attaqué. Si la guerre éclatait ailleurs que chez vous, il fallait éviter de l'étendre. Or, les sanctions, disait-on, étaient appelées à transformer une guerre locale en une guerre générale. Qu'à la rigueur on brandit l'épouvantail des sanctions militaires, soit, mais qu'on passât de la menace à la réalisation, il ne le fallait pas.

Le pacifisme en Grande-Bretagne et en France fut prôné principalement par les partis de gauche, surtout par le parti socialiste.

Cependant, en Grande-Bretagne, il représenta dès l'origine un état d'esprit qui n'était pas confiné dans les limites d'un parti, mais rayonnait dans tous les milieux.

En France, le pacifisme propagé par les partis avancés au lendemain de la guerre de 1914 ne cessa de gagner du terrain de 1920 à 1939. A partir de 1934, les partis conservateurs et profascistes qui se prétendaient nationalistes en adoptèrent certaines thèses pour ruiner la sécurité collective et le système d'alliances françaises (entente avec la Grande-Bretagne, pacte franco-soviétique, etc...) qui leur déplaisaient.

(1) CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), page 191.

SECTION II. — La forme de collaboration acceptée dans les deux pays.

On admit la méthode des réunions internationales périodiques, au cours desquelles on essaierait de régler les problèmes internationaux s'imposant à l'attention des gouvernements. Dans ces réunions, on confronterait les points de vue opposés, on essaierait de les rapprocher, en usant de la persuasion, en faisant appel à l'opinion publique internationale. On recourrait, le cas échéant, à des pressions politiques pour amener les gouvernements à se montrer plus conciliants et modérés.

En bref, on voulait bien que la Société des Nations jouât un rôle de conciliation et de méditation, facilité par la pression morale de l'opinion et la pression politique des gouvernements.

Mais qu'arriverait-il si la méthode de la conciliation ne réussissait pas ?

La Grande-Bretagne et la France défendirent des thèses qui s'opposaient; mais, en pratique, leur conduite différa beaucoup moins que ne différaient leurs théories. Ni l'une ni l'autre n'était disposée à prendre la Société des Nations vraiment au sérieux et à pratiquer une politique d'action impliquant des efforts soutenus, une volonté énergique et, le cas échéant, le recours aux armes.

Dans les deux pays, les milieux influents avaient la conviction que c'eût été une faute, voire un crime, de prendre les armes quand le pays lui-même n'était pas attaqué ou directement menacé. Le Vicomte Cecil va au fond des choses lorsque, parlant de l'échec des sanctions contre l'Italie, il dit que ce fut « le résultat de l'opinion professée à ce moment avec vigueur en France et professée en fait, quoique de façon non avouée, en Grande-Bretagne, que considérer la prévention de la guerre au moyen, s'il le faut, de l'emploi de la force comme notre plus grand devoir et intérêt était une utopie, et que, dans cet ordre d'idées, rien ne devait être entrepris à moins que quelque parcelle du territoire national ou secteur du commerce national ne fût en même temps menacé (1) ».

SECTION III. — Le refus d'une politique d'action.

I. — La Grande-Bretagne.

Les représentants de la Grande-Bretagne manifestèrent à de nombreuses occasions leur aversion pour des engagements rigides qui les obligeraient, à l'avenir, à adopter une attitude déterminée dans des cas dont les circonstances étaient imprévisibles. Ils entendaient garder leur liberté d'appréciation.

C'est ainsi que le Protocole de Genève de 1924, qui ralliait l'assen-

(1) Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, page 271.

timent général et suscitait l'enthousiasme et l'espoir, échoua par suite de l'opposition de la Grande-Bretagne.

Bien que cette politique négative fût présentée par ses auteurs comme l'expression même de la mentalité britannique, il y avait en elle autre chose que la crainte des inconvénients des engagements formels de caractère abstrait; il y avait la conviction que la Grande-Bretagne n'avait pas un intérêt suffisant pour intervenir chaque fois qu'un conflit armé éclaterait ou menacerait d'éclater dans quelque partie du monde ou même de l'Europe.

Gouvernement et opinion semblaient admettre que la frontière britannique était sur le Rhin sans en être à vrai dire pleinement convaincus, mais ils n'admettaient en aucune façon que la frontière fût sur le Danube ou sur la Vistule. Or, la paix de l'Europe était indivisible, et pour maintenir un certain équilibre de forces capable d'arrêter les impérialismes belliqueux d'Allemagne et d'Italie, il était indispensable que les démocraties occidentales trouvassent des concours étendus dans l'Est de l'Europe. Se désintéresser de l'Est de l'Europe, c'était assurer l'hégémonie de l'Axe.

La politique consistant simplement à évoquer les différends devant un aréopage international, à proposer des solutions de conciliation, à exercer des pressions politiques et morales, était radicalement insuffisante à partir du moment où des grandes Puissances étaient décidées à recourir à la force pour réaliser leurs ambitions.

Aux environs de 1935, une évolution profonde s'opéra dans l'opinion britannique. Elle fut manifestée par le « Peace Ballot ». L'idée de la sécurité collective fit de très grands progrès et gagna l'adhésion profonde d'une grande partie du pays.

Cette évolution fut hélas ! trop tardive pour qu'à l'étranger on ait eu le temps d'en saisir la portée. Par ailleurs, en Grande-Bretagne, beaucoup de gens, en admettant le principe nouveau, n'en virent pas les conséquences. La sécurité collective exigeait, de la part des Puissances appelées à défendre l'ordre international, des armements qui ne fussent pas trop inférieurs aux armements des Puissances subversives. On ne comprit pas la nécessité d'un réarmement assez considérable et rapide.

Mais les milieux gouvernementaux suivirent à distance l'opinion, quand celle-ci se fût réveillée. Le Gouvernement britannique, déférant aux désirs de l'opinion, se fit certes l'initiateur des sanctions dans le conflit italo-éthiopien, mais il agit sans conviction et sans la résolution d'aboutir à un résultat effectif. Aussi bien, quand le Gouvernement de Laval manœuvra pour mettre en échec la politique des sanctions, le Gouvernement britannique n'eut pas la volonté de venir à bout de cet obstacle relativement facile à surmonter et il prit aisément son parti de l'échec des sanctions. Neville Chamberlain n'avait aucune foi dans la Société des Nations et la sécurité collective. Il chercha obstinément la paix dans une politique de concessions aux dictateurs nationalistes et fit fond sur leur bonne volonté !

Derrière la politique d'hésitation de la Grande-Bretagne, il y avait la mentalité et les préjugés insulaires, héritages du passé, parfois très vivants, même dans les milieux qui se piquaient d'internationalisme.

C'était un certain dédain de l'étranger, du « foreigner », dont il fallait

se tenir à l'écart, un sentiment quelquefois inconscient de la hiérarchie des peuples, sinon des races, l'élément germanique étant mis au-dessus de l'élément latin et surtout slave, la considération pour les peuples possédant une vieille aristocratie et une longue histoire, l'indifférence à l'égard des peuples nouvellement nés à l'indépendance nationale, la persistance du souvenir des luttes et rivalités « historiques » amenant à placer le « militarisme français » presque sur le même pied que le militarisme allemand. Tout cela tendait à rendre superficielle et flottante la politique de collaboration internationale au sein de la Société des Nations.

II. — La France.

Au lendemain de la guerre de 1914, la France prit une attitude de principe progressive exprimant un internationalisme accusé. Au rebours de la plupart des gouvernements, elle ne mit pas en avant la souveraineté de l'Etat. Elle demanda avec insistance l'organisation de la sécurité collective, elle présenta à cet égard de nombreuses propositions.

Mais quand il s'agit non d'organiser dans l'abstrait la sécurité collective, mais de l'appliquer dans des cas concrets, elle parut oublier les théories dont elle s'était faite le champion.

Dans le cas du conflit sino-japonais, l'opinion française se montra plus ou moins indifférente.

Dans le cas du conflit italo-éthiopien, le Gouvernement français réussit à mettre en échec la politique des sanctions. Le Négus Hailé Selassié Ier, relevant la duplicité du Gouvernement français, déclarait le 30 juin 1936 : « Ce fut pour moi une profonde désillusion que l'attitude de certain gouvernement qui, tout en protestant inlassablement de son attachement scrupuleux au Pacte, employait inlassablement ses efforts pour en empêcher l'observation. Dès qu'une mesure, susceptible d'avoir une efficacité rapide, était proposée, des prétextes divers étaient imaginés pour en ajourner même l'examen (1). » Quant à l'opinion publique, une partie prenait avec passion position contre les sanctions, l'autre partie voulait qu'on appliquât des sanctions à l'Italie fasciste, mais le plus souvent sous la réserve que la guerre ne s'ensuivît pas.

Cette contradiction entre les thèses de la France et sa conduite est troublante. Ce serait trop dire que de l'accuser d'insincérité, mais on peut, à juste titre, incriminer la légèreté, l'irréalisme, la démagogie.

L'illusion était de croire que le progrès de l'organisation internationale s'effectue principalement au moyen de plans grandioses, de pactes et de réglementations. L'action a beaucoup plus de valeur que les textes juridiques, que le commun des hommes ne lit pas ou qui ne retiennent pas son attention, et dont, au moment où ils sont adoptés, l'opinion et même les gouvernements n'aperçoivent pas toujours clai-

(1) *J. O. S. D. N.* — Sup. spécial n° 151. — 16e Session ordinaire de l'Assemblée, 2e partie, page 24.

rement les conséquences et la portée. Un précédent heureux qui donne la preuve tangible de la possibilité d'une chose frappe les imaginations, crée la confiance et l'élan et facilite le succès de nouvelles entreprises.

Quoi qu'il en soit, l'opposition devant laquelle vinrent se briser les efforts des gouvernements français pour développer, au moyen d'obligations conventionnelles générales, l'organisation internationale et organiser la sécurité collective (propositions de Léon Bourgeois, traité d'assistance mutuelle de 1923, Protocole de Genève de 1924, propositions Tardieu à la Conférence du Désarmement) créèrent dans l'opinion française une déception marquée. L'impression générale fut que les autres pays, plus spécialement la Grande-Bretagne et les Dominions, étaient foncièrement opposés à tout système qui assoierait la paix du monde sur des bases solides, qu'ils entendaient continuer à suivre une politique traditionnelle d'opportunisme, inspirée par la seule considération de leur intérêt particulier. Ceci explique l'incompréhension et le scepticisme général que montra l'opinion française en 1935, lorsque la Grande-Bretagne se fit l'initiatrice des sanctions contre l'Italie. Même ceux qui, en France, étaient partisans des sanctions pour des motifs divers (hostilité envers l'Italie fasciste chez la plupart, désir de faire régner l'ordre et la sécurité internationale chez une minorité), étaient persuadés que l'attitude de la Grande-Bretagne était inspirée par le souci de ses intérêts particuliers, en l'espèce de ses intérêts coloniaux (1), et que si, plus tard, se produisait une agression qui ne semblerait pas menacer les intérêts britanniques, la Grande-Bretagne reviendrait à la politique d'abstention.

On peut dire que l'idée de sécurité collective se défraîchit assez vite aux yeux de l'opinion française. Les porte-parole officiels de la France continuèrent à prôner celle-ci, mais il s'agissait de phrases rituelles auxquelles on ne croyait plus.

Par ailleurs, la propagande faite en France en faveur des causes internationale eut un caractère marqué de légèreté et de démagogie. On s'efforça de présenter les choses sous un jour attrayant et facile. Rien de plus séduisant que la sécurité collective. Il suffisait d'établir le principe que les nations prêteraient leur concours à la victime d'une agression pour que l'agresseur éventuel, ne pouvant plus compter sur le succès, se résignât à être sage ! La menace d'une action collective devait suffire à conjurer le péril de guerre. On oubliait que, pour qu'une menace fût efficace, il fallait qu'elle ne fût pas vaine, et que celui qui menace sans être résolu à agir n'effraye pas un adversaire tant soit peu perspicace et audacieux !

En outre, on présenta la sécurité collective comme l'assurance pour la France qu'en cas d'agression tous les peuples de l'univers viendraient en foule à son aide. On se garda bien d'insister sur ce fait que la sécurité ne pouvait être à « sens unique » et qu'un système de sécurité collective, vraisemblablement, serait appelé à jouer d'abord au profit direct d'autres nations que la France, car la tactique de l'agresseur serait de diviser ses victimes pour les abattre les unes après les autres

(1) Ils partageaient sur ce point l'opinion du Sénateur Borah, déjà citée page 80, note 2.

en commençant par les plus faibles. Il eût fallu dire et répéter que le système de la sécurité collective, en contre-partie de ses avantages, imposait de lourdes obligations, qu'il impliquait pour les Français l'obligation de verser leur sang pour d'autres peuples (1), parfois des peuples lointains pour lesquels ils pouvaient n'éprouver aucune sympathie particulière et avoir peu d'intérêts communs ! Bien entendu, on se garda bien de rappeler ces vérités essentielles, mais peu agréables, de peur d'effrayer ou de rebuter les gens. Dans ces conditions, la sécurité collective n'était guère plus qu'un mot, un article du bric à brac politicien !

Enfin, il y eut en France l'influence néfaste du « pacifisme », qui refusait à reconnaître le rôle joué par la force dans les relations internationales et à en envisager l'emploi. Le pacifisme, d'abord propagé par les partis de gauche, fut adopté finalement en ce qu'il avait de mauvais par les partis de droite et il infecta tous les milieux.

Aussi bien la légèreté, la démagogie et le pacifisme firent que les thèses internationales affichées par la France ne furent souvent que du vent ! Cela était vrai, non seulement pour la sécurité collective, mais encore pour le reste, notamment pour l'union européenne. On approuvait le principe, mais on n'était nullement disposé à accepter les conséquences du principe quand celles-ci eussent comporté des désavantages pour soi-même, notamment dans l'ordre économique. Personne, en effet, n'avait pris la peine de rappeler que l'ordre international ne pouvait être obtenu sans des sacrifices parfois lourds, et qu'il n'était ni raisonnable ni honnête de vouloir acquérir un bien sans vouloir en payer le prix. La paix et l'ordre international au rabais étaient une illusion.

On peut dire qu'en dépit des théories affichées, la pensée et la politique françaises représentèrent en fait un isolationnisme relatif guère moins marqué que celui de la Grande-Bretagne et, compte tenu des différences de situation géographique et politique, un isolationnisme peut-être moins excusable que l'isolationnisme radical des Etats-Unis.

(1) L'idée même d'une armée ou d'une force internationale, idée utopique au moment où elle fut lancée et qui plut beaucoup en France, séduisait parce qu'elle était un moyen d'éviter l'effort et le sacrifice personnels L'armée internationale était appelée à réprimer les agressions, comme la police met les malfaiteurs hors d'état de nuire sans que le commun des citoyens ait à s'en mêler

CHAPITRE IV

L'ISOLATIONNISME DES MOYENNES ET PETITES PUISSANCES

L'isolationnisme ne fut pas le monopole des grandes démocraties occidentales. A la vérité, un certain nombre de petits et moyens Etats démocratiques, tout en étant membres de la Société des Nations, s'inspirèrent de la conception isolationniste des rapports internationaux, tout autant, voire plus, que la France et la Grande-Bretagne.

Mais l'isolationnisme de ces Puissances secondaires trouva une excuse dans l'attitude des grandes Puissances qui, par la force des choses, tenaient les premiers rôles et dont le concours était nécessaire pour instaurer et maintenir un régime d'effective collaboration.

Les moyennes et petites Puissances ne sont certes pas exemptes de responsabilité. Si elles avaient été d'accord pour soutenir résolument une politique active de collaboration internationale, elles n'eussent pas été sans influence.

Mais ce serait à tort qu'on leur ferait porter la responsabilité principale de l'échec de la Société des Nations et de la paix (1). En effet, si les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France avaient été d'accord pour pratiquer une politique de solidarité internationale effective, les Puissances secondaires eussent suivi, les unes avec plus et les autres avec moins d'empressement, mais elles eussent toutes suivi, et même s'il y avait eu, ici ou là, des dissidences, elles n'eussent pas empêché le système de bien fonctionner.

Même en l'absence des Etats-Unis, si seulement la Grande-Bretagne et la France avaient été d'accord pour aller résolument de l'avant, elles auraient encore entraîné avec elles bon nombre de Puissances secondaires, et l'ensemble eût représenté une force considérable.

Dans le cas du conflit sino-japonais, les petites Puissances se montrèrent plus émues que les grandes par l'agression japonaise. Dans le conflit italo-éthiopien, la plupart participèrent avec résolution et confiance à la politique des sanctions !

Ce sont l'isolationnisme catégorique des Etats-Unis, l'isolationnisme mitigé et avoué de la Grande-Bretagne, l'isolationnisme également mitigé mais camouflé de la France, qui sont les grands responsables.

(1) Voir titre IV, Chapitre premier : La responsabilité respective des grandes et petites Puissances.

TITRE III

LE PACIFISME

Précisions.

1. — Pour assurer un ordre international digne de ce nom et donner à l'organisation internationale la force et l'autorité nécessaires, il faut qu'il existe un esprit international dans le monde. Cet esprit international a fait défaut (1).

Il y eut bien le « pacifisme », qui exerça une assez grande emprise sur l'opinion des pays démocratiques de l'ancien et du nouveau Monde, mais il ne représenta qu'une forme dégradée inférieure de l'internationalisme, une sorte de caricature de celui-ci.

Les pacifistes, comme leur nom l'indique, veulent faire régner la paix entre les peuples. Cette prétention est en soi louable, et nullement absurde ou chimérique. Mais l'illusion consista à croire la chose facile, et l'erreur fut de méconnaître les données véritables, morales et politiques, du problème international.

2. — Le désir de la paix et la réprobation de la guerre sont presque aussi vieux que l'humanité qui, semble-t-il, a toujours souffert de la guerre. A toutes les époques, on trouve des esprits religieux, des philosophes, des penseurs qui ont exprimé un idéal de paix et de concorde entre les hommes.

Mais c'est seulement vers le milieu du XIXe siècle que le pacifisme a pris corps. En Europe et en Amérique se sont formées, en vue de promouvoir la cause de la paix, des associations groupant des effectifs parfois nombreux et qui n'ont cessé de croître jusqu'à la première guerre mondiale. Le pacifisme d'avant la première guerre préconisait deux mesures pour éloigner la guerre : le désarmement et l'arbitrage.

La première guerre mondiale a eu sur le développement du pacifisme une influence considérable et malheureuse. Sa doctrine, qui était assez rudimentaire, est devenue plus étroite, plus exclusive, plus superficielle.

Par ailleurs, tandis que les associations pacifistes voyaient diminuer le nombre de leurs adhérents, le pacifisme, en tant qu'état d'esprit, acquérait un très grand rayonnement. C'est qu'il répondait à la réaction sentimentale élémentaire de l'opinion écœurée d'une guerre qui avait si cruellement éprouvé les peuples et semblait ne leur avoir apporté que des désillusions. Le dégoût et la déception parurent, chose curieuse, souvent plus marqués chez les vainqueurs que chez les vaincus !

(1) Voir plus loin page 189.

Les erreurs du pacifisme — qui sont des erreurs essentielles — sont doubles. D'une part, le pacifisme n'a pas vu que la guerre est un symptôme, un effet, et si l'on veut éliminer un effet, il faut éliminer sa cause. Quand il essaya de déterminer les causes de la guerre, il ne perçut que les causes secondaires ou accessoires. D'une façon générale, le pacifisme n'a pas réalisé l'ampleur du problème international. La guerre l'a obsédé, la peur de la guerre l'a dominé et a égaré son jugement.

D'autre part, le pacifisme a complètement méconnu le rôle joué par la force au sein de toute société, et il a condamné l'usage même de la force quand il fallait condamner seulement son emploi pour des buts illégitimes.

La conséquence de ces erreurs fondamentales fut que le pacifisme contribua fortement, dans les pays démocratiques où il sévissait, à empêcher de comprendre et de résoudre les grands problèmes pratiques de l'organisation internationale : armements, règlement des différends internationaux, sécurité.

CHAPITRE PREMIER

LES DOCTRINES ERRONÉES DU PACIFISME

Le pacifisme de l'entre deux guerres s'est mépris, d'une part, sur les causes véritables de la guerre; il a méconnu, d'autre part, le rôle nécessaire et légitime de la force dans les rapports internationaux.

SECTION I. — MÉPRISE SUR LES CAUSES DE LA GUERRE.

I. — Le pacifisme n'a aperçu que les causes secondaires de la guerre.

Il a attribué la guerre à certaines causes qui sont seulement des causes accessoires ou secondes.

La guerre serait simplement l'effet des influences militaristes, des intérêts économiques, particulièrement des intérêts des fabricants de matériel de guerre, ou de la médiocrité ou de la mauvaise éducation des hommes, qu'il faudrait convertir ou transformer par une propagande et une éducation appropriées.

1° *Les influences militaristes.* — Le pacifisme professa un antimilitarisme très accentué. Il regarda le soldat comme un barbare, le survivant d'un âge révolu. Il attribua donc une grande responsabilité, dans la genèse de guerre, à des cliques militaristes désireuses de donner des coups, de jouer les premiers rôles, de recueillir une vaine gloire.

Certes, dans quelques pays, l'influence de certains cercles militaires n'a pas été négligeable. Elle a poussé à l'intransigeance et à la provocation; elle s'est exercée contre ceux qui cherchaient par la modération, un esprit de conciliation raisonnable, à éviter la guerre. Mais il est rare que cette influence ait été décisive. Les militaires professionnels ne désirent généralement pas la guerre; ils la craignent parfois autant que les civils; souvent ils sont pleins d'hésitation et de craintes quand il s'agit de l'engager, et plus souvent encore ils veulent y mettre fin quand les civils voudraient la continuer.

Si quelquefois le militarisme influence la politique des gouvernements, cette influence est limitée. A la vérité, ce sont les gouvernants qui font appel au militarisme pour préparer moralement les peuples à la guerre qu'ils désirent. L'expérience de l'Allemagne hitlérienne et de l'Italie fasciste le montre. Ce sont les dictateurs qui ont délibérément voulu insuffler à la nation tout entière un esprit militaire et guerrier, et quand ils se sont lancés dans les aventures guerrières, ce ne sont pas en général les militaires qui les y ont poussés; au contraire, la plupart de ceux-ci manifestaient des hésitations et des appréhensions.

2° *Les intérêts économiques.* — Le slogan des intérêts économiques, causes des guerres, a joué un rôle considérable dans la propagande du pacifisme. Ce n'est du reste pas lui qui l'a inventé. Il l'a emprunté à la doctrine socialiste.

Les facteurs économiques ont certes joué un rôle dans la genèse des guerres, et l'on pourrait citer telle ou telle guerre dont l'intérêt économique du pays ou de certaines catégories d'hommes d'affaires a été la cause déterminante. La guerre a été aussi parfois envisagée comme un réactif contre une crise économique dont on ne voyait pas la fin, ou comme une diversion à des difficultés sociales !

Mais comme explication générale, la thèse selon laquelle les intérêts économiques, plus particulièrement les intérêts capitalistes, seraient la cause des guerres, est contredite par l'expérience. En effet, si les guerres peuvent favoriser certaines entreprises, en créant une demande accrue de produits, elles jettent le trouble dans l'ensemble de l'économie, elles ruinent des entreprises nombreuses par les destructions matérielles qu'elles apportent, elles créent des difficultés financières, politiques et sociales fort graves. Aussi bien, dans la période de l'entre deux guerres, les éléments capitalistes ont-ils montré une aversion de plus en plus marquée pour la guerre; ils ont tendu à préconiser des concessions excessives et dangereuses pour sauver la paix, ils ont voulu « localiser » la guerre quand elle avait éclaté quelque part, ils ont été défaitistes et non pas belliqueux.

D'une façon générale, il n'est pas vrai que les hommes soient conduits par l'intérêt économique. Celui-ci, certes, joue un rôle important, mais les sentiments, les passions, les affections, les idéaux jouent un rôle beaucoup plus grand. Et dans la guerre, où les individus sont appelés à faire le sacrifice de leur vie, la poursuite d'un intérêt économique n'a plus de sens, car quelle satisfaction d'intérêt économique le soldat trouvera-t-il en mourant ?

On dira qu'il meurt pour des intérêts économiques habilement dissimulés. Il y aurait là une colossale mystification. Cela n'est pas vrai, mais cela fût-il vrai, l'important serait les mobiles personnels d'ordres divers pour lesquels des millions d'individus de toutes classes et de toutes conditions consentent à se battre et à mourir, et non les intérêts économiques cachés qui auraient provoqué le conflit.

L'explication des « marchands de canons », causes de la guerre, a été spécialement exploitée par la propagande pacifiste, et elle a eu un très grand succès. A la vérité, les fabricants de matériel de guerre ont parfois poussé au développement des armements en usant de manœuvres louches. Mais c'est une erreur de voir dans leurs agissements plus qu'un facteur d'appoint.

3° *Les mauvais penchants et la mauvaise éducation des hommes.* — Le pacifisme qui, en certains pays, a subi des influences religieuses, a quelquefois donné encore une autre explication de la guerre. Elle se trouverait dans la nature de l'homme. Il y a dans l'homme une inclination à l'égoïsme, à la violence, à la domination. Pour devenir pacifique, il faut que l'homme vainque ces mauvais penchants, qu'il se convertisse. L'éducation peut beaucoup pour aider l'homme à devenir

pacifique. La théorie freudienne, en une façon, rejoint ce point de vue quand elle soutient que la guerre représente la libération d'instincts primitifs qui sont normalement contenus par la vie sociale.

Il faut dire, pour donner une idée complète de la réalité, que la guerre, en même temps qu'elle flatte les instincts brutaux de l'homme, fait appel à ses plus nobles penchants : l'esprit de sacrifice, de dévouement; elle fait donc appel à la fois à ce qu'il y a de meilleur et de pire dans l'homme. Elle le prend tout entier, c'est ce qui explique la séduction qu'elle exerce sur certains.

Cette explication psychologique a une valeur plus grande que les explications précédentes.

La propagande et l'éducation tendant à réfréner les instincts égoïstes et brutaux des hommes, et à développer chez eux un sentiment de fraternité et de solidarité dépassant les frontières qui séparent les nations, sont certainement nécessaires. En effet, sans esprit international, il ne peut y avoir de paix et d'ordre international. Encore faut-il que cette propagande soit animée d'un esprit large et viril, car si elle laisse l'amour de la paix se fonder sur la lâcheté et la peur, et si elle amène l'individu à croire qu'il doit préférer la conservation de sa vie à l'honneur, à la dignité et à la liberté, elle manque complètement son but.

Mais la paix et l'ordre international, pas plus que l'ordre national et la paix intérieure, ne reposent uniquement sur la bonne volonté des individus. Tous les individus qui composent la société nationale n'ont pas un haut esprit civique et ne sont pas des facteurs de paix et d'ordre; cependant, l'Etat existe et, grâce au gouvernement, à la force publique, aux tribunaux, la minorité aux tendances antisociales est mise dans l'impossibilité de nuire. Si, pour avoir une société nationale ordonnée et policée, l'on avait attendu la conversion de tous les individus et si on s'était borné à organiser des prédications et des enseignements, l'on aurait eu une anarchie perpétuelle. De même, si la paix et l'ordre international sont subordonnés à la conversion de tous les peuples et requièrent la bonne volonté de tous, ils se feront éternellement attendre.

II. — Les causes premières de la guerre.

A la vérité, les nations ne se battent pas pour le plaisir — encore que les peuples, à un moment de leur histoire, ont eu quelquefois un certain plaisir à se battre; — elles ne se battent pas pour des raisons médiocres ou des intérêts secondaires. Une observation superficielle pourrait laisser croire le contraire : en effet, des guerres ont été provoquées par des incidents, mais ces incidents n'étaient que des prétextes ou des causes occasionnelles. Quand un incident suffit à provoquer la guerre, c'est que la paix était comme ces malades qu'un courant d'air, une émotion ou une fatigue suffit à faire mourir.

On peut distinguer deux cas dans lesquels les peuples prennent l'initiative de la guerre :

Il s'agit, en premier lieu, de peuples qui, imprégnés d'un nationalisme ambitieux, veulent s'agrandir, conquérir, dominer. Ce que faisant, c'est

la puissance plus que la richesse qu'ils convoitent. Souvent, ils croient remplir une haute mission qui leur aurait été confiée par la Providence.

Il s'agit, en second lieu, de peuples qui veulent obtenir leur liberté, mettre fin à une sujétion, obtenir des conditions normales d'existence qui leur manquent (1).

Dans les deux cas, la guerre tend à apporter des changements importants dans la vie internationale. Quelquefois — il faut le reconnaître — ces changements sont heureux, voire nécessaires. Ainsi, la guerre remplit une fonction. En l'absence d'autre moyen, elle est le procédé traditionnel de renouvellement de la Société internationale. La fonction est tantôt bien, tantôt mal remplie, mais elle est remplie quand même. Si l'on veut faire disparaître la guerre, il ne suffit pas de la discréditer, de la maudire, de la condamner, de la proscrire ou d'y renoncer solennellement (Pacte Briand-Kellogg). Il faut, d'une part, être en mesure de réprimer la guerre quand elle poursuit un but illégitime. Il faut, d'autre part, substituer à la guerre d'autres procédés permettant de réaliser les changements qui sont nécessaires.

La question de la paix est donc beaucoup plus vaste et plus complexe que le pacifisme se l'est représentée. C'est tout le problème international de l'ordre et de la justice qui doit être résolu.

Pour ce, il faut, par des procédés peut-être différents de ceux du droit interne dont la perfection ne peut pas être atteinte du premier coup, que l'on arrive à assurer, tant bien que mal, dans la Société internationale, le respect du droit existant, le changement de ce droit, la prévention et la répression de la violence.

SECTION II. — La méconnaissance du rôle de la force dans la société et la condamnation absolue de la guerre.

La doctrine pacifiste a pris des formes plus ou moins radicales. Sous sa forme la plus extrême elle a condamné le principe même de l'emploi de la force; sous sa forme la plus modérée, elle s'est bornée à condamner la guerre entre les peuples en faisant appel à des arguments divers.

I. — La condamnation de l'usage de la force en général.

Le pacifisme radical a condamné la force d'une façon absolue.

Il ne s'agit pas de savoir si celui qui emploie la force prend ou non l'initiative de cet emploi, c'est-à-dire s'il se livre à une attaque ou s'il riposte à une attaque, s'il défend son droit ou s'il attente au droit d'autrui. La force représente un moyen condamnable indépendamment

(1) Par exemple, une population nombreuse est sur un territoire exigu et pauvre, tandis que de vastes et riches territoires sont occupés par des peuples qui ne les exploitent que partiellement.

des circonstances et du but dans lequel on l'emploie, des intentions de celui qui l'emploie !

Ceux qui ont ainsi condamné la force étaient le plus souvent inspirés par des motifs religieux. Ils ont cru trouver dans l'Evangile la condamnation absolue de la force : « Celui qui frappe par l'épée périra par l'épée ! »

Mais si la force est en soi condamnable, son emploi n'est pas plus admissible à l'intérieur de l'Etat que dans les relations internationales. Certains pacifistes l'ont compris et ils ont affirmé que l'emploi de la force devait être condamné dans les deux cas (1). D'autres, moins soucieux de logique, n'ont voulu considérer que les relations internationales.

Ce n'est pas le lieu de discuter le fondement moral de cette thèse, notamment de rechercher si elle découle de l'Evangile (2).

En pratique, elle ne peut aboutir qu'à l'anarchie. En effet, l'existence même de l'Etat exige que l'ordre de l'autorité publique soit respecté. Pour ce, l'Etat doit user de la force pour surmonter les résistances actives ou passives qu'il rencontre. La violence antisociale triompherait et l'Etat se dissoudrait s'il s'interdisait l'emploi de la force (3).

En fait, les pacifistes qui condamnent la guerre d'une façon absolue se sont souvent abstenus de condamner l'emploi de la force par l'Etat, quand son action s'exerce à l'intérieur. Tantôt ils ont négligé cet aspect du problème sans se soucier d'être logiques, tantôt ils ont trouvé à l'emploi de la force par l'Etat, à l'intérieur, une justification qui ne vaudrait pas pour le cas de la guerre entre Etats.

II. — La condamnation de l'usage de la force dans les relations internationales.

Des raisons particulières ont été données pour condamner la guerre entre les Etats. Cependant, abstraction faite de ces raisons, dont il va être question, la conception pacifiste est imprégnée de cette idée que la force contient en elle-même un vice profond; elle s'oppose à la raison, à la justice, à la tempérance, à la fraternité !

Les raisons particulières que l'on donne pour condamner la guerre sont diverses.

(1) Voir Gaston Moch : *Du droit de légitime défense*, page 31.
L'auteur rapporte un discours prononcé par Henry Richard, qui préconise la non résistance dans le cas d'une agression commise par un voleur ou un assassin. En aucun cas, on ne doit tuer l'agresseur, il faut « mourir plutôt que de commettre un crime ».

(2) On note cependant que le Christ n'a nullement condamné l'ordre politique de l'Etat qui comportait l'emploi de la force : « Rendez à César ce qui est à César. » Il n'a pas non plus condamné le métier des armes.

(3) Ceci s'est produit chaque fois que l'Etat n'est pas parvenu en fait à imposer le respect de ses volontés. Mais en pareil cas, les particuliers subissant les maux de l'anarchie organisent leur propre défense, l'Etat se reconstitue sous des formes nouvelles, et la paix publique n'est assurée que quand cette reconstitution est achevée !

a) *La guerre est un jeu aveugle de forces.*

La guerre n'est qu'une épreuve brutale de force qui n'assure en rien la victoire à celui qui aurait le bon droit pour lui. Au contraire, la force de l'Etat, quand elle s'exerce à l'intérieur, est une force réglée, ordonnée, mise au service d'organes institués pour le bien commun du peuple, reflétant en général la volonté de celui-ci, présentant des garanties.

Cette constatation est vraie. Mais la seule conséquence valable que l'on peut en tirer est qu'il est nécessaire de travailler à la construction d'un ordre international s'inspirant du modèle donné par l'Etat : il faudrait un législateur, un juge international au service desquels seraient mises les forces nationales des Etats, sinon une police internationale.

Mais, en attendant que cette transformation soit réalisée, on est bien obligé de prendre le monde tel qu'il est. Si la guerre n'assure pas la victoire du bon droit, elle peut permettre cette victoire; tandis que la condamnation de la légitime défense assure l'asservissement, la spoliation et peut-être la destruction de celui qui est assailli par les violents.

Cette dernière proposition a été niée, comme on va le voir.

b) *Un peuple peut se sauver autrement que par les armes.*

Des pacifistes ont prétendu qu'il y avait, pour se défendre, d'autres moyens que le recours aux armes. Ces moyens sont : la propagande, la persuasion, l'affirmation courageuse de son droit, qui amèneraient finalement le violent à reconnaître l'erreur de sa conduite, à rendre justice à sa victime. L'idée doit l'emporter sur le sabre. En attendant que le bon droit obtienne satisfaction, il n'y aurait aucun danger pour un peuple que la défaite lui apporte la destruction et la mort. « La défense d'un Etat, dit Clyde Eagleton, est chose tout à fait différente de la défense d'un individu. Il n'y a aucun danger aujourd'hui que l'existence d'un Etat soit anéantie par la guerre (1). »

L'expérience ancienne et récente montre la vanité de cet optimisme. Les persécutions, les violences ont produit souvent des résultats définitifs, et cela d'autant plus que la violence était systématique, qu'elle s'exerçait sans hésitation et sans pitié ! On n'extermine pas des idées, dit-on, mais si on extermine ceux qui représentent ces idées, le résultat, pour un temps quelquefois très long, est le même.

c) *La guerre juste est un mensonge.*

La propagande pacifiste a eu recours à un autre argument. L'idée de l'injustice et de la justice de la guerre est une idée fort vieille et qui a de profondes racines dans la conscience des peuples : deux peuples luttent l'un contre l'autre, on se pose naturellement la question de savoir qui a tort ou qui a raison, ce qui n'exclut pas la possibilité d'un partage des torts. Cela est si vrai que les gouvernants des pays engagés dans une guerre ont affirmé la justice de leur cause, même quand les

(1) Clyde EAGLETON : Faut-il proscrire seulement les guerres d'agression ? — *Revue générale de Droit international public*, page 510.

torts étaient de leur côté, sentant que l'idée de justice est une idée force qui affermit la résolution et le courage de celui qui combat. Au cours de la première guerre mondiale, les gouvernements des deux partis de belligérants ont organisé une propagande systématique et perfectionnée pour persuader leurs peuples, pour la plupart évolués et instruits, et déshabitués de l'obéissance aveugle, que la cause pour laquelle on leur demandait de lutter et de mourir était juste ! Même quand cette propagande n'outrageait pas la vérité, elle avait le défaut de toute propagande; elle était systématique, excessive, elle faisait flèche de tout bois, elle était préoccupée plus d'entraîner rapidement la conviction que de mettre en lumière la vérité.

Dans les démocraties occidentales, le pacifisme, ne retenant que les exagérations et les ruses de cette propagande, a affirmé qu'elle constituait un immense « bourrage de crâne », visant à exploiter la crédulité et la bonne foi des peuples. Il a déclaré que la prétention des gouvernements des Puissances alliées et associées d'avoir fait « la guerre du droit et de la liberté » était une imposture, et que tous les gouvernements des pays belligérants étaient coupables (1).

Mais le pacifisme ne s'est pas contenté de porter un jugement, du reste erroné, sur le cas de la première guerre mondiale. Il en a tiré des conclusions générales. Il a condamné l'idée de guerre juste et s'est efforcé de faire croire que dans toutes les guerres tous les belligérants avaient tort. En conséquence, d'une part, les individus ne pouvaient pas combattre avec une bonne conscience et, d'autre part, il ne pouvait sortir que du mal de la guerre !

Ces théories de la propagande pacifiste firent une très grande impression; elles créèrent, dans des éléments étendus de l'opinion publique, un sentiment profond de scepticisme et de méfiance. Beaucoup de gens se dirent qu'on ne les tromperait pas deux fois, et qu'à l'avenir ils n'admettraient comme légitime aucune espèce de guerre !

Par ailleurs, quand, au sein de la Société des Nations et de la Conférence du Désarmement, on élabora et précisa les notions de guerre d'agression et de guerre de défense, les tenants du pacifisme s'efforcèrent de montrer que cette distinction était sans valeur.

Cette négation de la notion de guerre juste, négation qui repose tout entière sur la thèse que dans toutes les guerres les torts sont partagés, révèle la misère intellectuelle, l'ignorance et la faiblesse de jugement du pacifisme. Il ne voit qu'un seul cas, celui de la première guerre mondiale que, du reste, il interprète mal. L'histoire, en effet, montre une extrême diversité de cas : des guerres justes, injustes, des guerres pour lesquelles la recherche des responsabilités est un problème difficile (2); d'autres, au contraire, dans lesquelles la responsabilité d'une

(1) Certains sont allés même jusqu'à dire que la responsabilité principale de la guerre de 1914 retombait sur les Puissances de l'Entente !

(2) Parlant de la responsabilité des guerres M. Heering dit qu'il n'y a pas de « rébus plus difficile à déchiffrer ». (HEERING : *Dieu et César*, p. 256.)
M. Demartial dit que « si on ne peut trouver des hommes capables de juger impartialement les causes d'une guerre passée, à une heure où les haines paraissent éteintes, on en trouvera bien moins encore pour arbitrer un conflit en pleine acuité ». (DEMARTIAL : *Le mythe des guerres de légitime défense*, p. 119.)

des parties est évidente. Sans doute, les torts furent souvent partagés — il est rare en effet que, dans un conflit humain, une partie ait entièrement tort et une autre entièrement raison, — mais le partage des torts ne signifie pas l'égalité des torts (égalité qui, du reste, se réalise quelquefois), qui permettrait de renvoyer les adversaires dos à dos. Il faut prendre soin d'apprécier, mais raisonnablement, on peut dire : qui a 80 % des torts a tort, et qui a 20 % des torts a raison !

d) *La guerre moderne est le pire de tous les maux.*

Les guerres du XVIIIe siècle étaient tolérables, parce qu'elles étaient modérées; elles mettaient en jeu des effectifs peu nombreux, un armement de faible puissance; les batailles étaient courtes et rares, les civils étaient respectés, la guerre faisait peu de victimes et de dégâts. Au contraire, la guerre du XXe siècle met en jeu d'immenses armées, un armement énorme doté d'une grande puissance de destruction; elle est terriblement meurtrière et dévastatrice, elle n'épargne pas les civils. Il apparaît donc, selon la formule d'un pacifiste, Russell, que « la guerre est un mal pire que tous les maux qu'elle prétend éviter » (2). Une autre formule est que « la guerre laisse le vainqueur aussi malheureux que le vaincu ». S'il en est ainsi, on ne doit en aucun cas consentir à faire la guerre. En clair, cela signifie que quand, sous menace de guerre, un pays revendiquant présente des exigences draconiennes, quelles que puissent être ces exigences, il faut renoncer à résister par les armes !

Cette théorie traduit la perte du sens des valeurs humaines et elle repose sur des données de fait qui sont fausses. En effet, d'une part, pour des hommes dignes de ce nom, la perte de l'honneur et de la liberté est pire que la perte de biens matériels et que celle de la vie même. D'autre part, il n'est pas vrai que le sort du vainqueur soit aussi malheureux que celui du vaincu. Les tenants de la formule pacifiste se sont bornés à compter les morts, les blessés et invalides de la première guerre mondiale, et à évaluer les pertes matérielles subies par les peuples de l'Entente et par les Empires centraux. Quelle façon sommaire de juger ! Le sort du vaincu dépend de l'esprit qui anime le vainqueur. Si le sort de l'Allemagne, vaincue en 1918, a pu paraître équivalent à celui de la France victorieuse — ce qui n'est du reste pas exact — c'est que les vainqueurs étaient modérés, qu'ils n'avaient en vue ni d'opprimer, ni d'exterminer le peuple allemand, ni de le priver de conditions normales d'existence. Ils n'ont fait que détacher de l'Allemagne des territoires qui n'étaient pas peuplés en majorité d'Allemands ! Mais si l'Allemagne impériale avait gagné la guerre, il eût été impossible, même pour l'observateur le plus léger, de soutenir que le sort des vaincus n'eût pas été pire que celui des vainqueurs.

Qu'on demande aux peuples subjugués par l'Allemagne hitlérienne,

(1) M. Heering développant la même opinion, déclare : « La possibilité d'un *bellum justum* n'existe plus. Comme l'écrivait le professeur Veraart : « Il n'y « a pas d'injustice comparable à la barbarie moderne et toujours croissante de « la guerre. Aucun ordre moral ne peut subsister sur la terre par des moyens « parfaitement immoraux. » (G. Heering : *Dieu et César*, p. 283.)

après ses victoires de 1939, 1940 et 1941, écrasés, exploités, et parfois décimés par elle, si leur sort n'était pas plus malheureux que celui de leur vainqueur d'alors !

Cette propagande pacifiste, qui développe tant d'arguments spécieux, a fait par ailleurs un constant appel à la peur; elle a exagéré encore l'horreur de la guerre moderne, hélas suffisante (1), de façon à terrifier les peuples pacifiques qui n'avaient aucune envie de se lancer dans des aventures guerrières, qui ne menaçaient personne, qui ne demandaient rien à personne — et cela non pour les amener à prendre conscience de l'importance et de la gravité du problème international et à organiser sérieusement la prévention et la répression de la guerre — mais pour les amener à pratiquer simplement une fuite panique devant le danger et à laisser le champ libre aux entreprises d'agression des peuples belliqueux !

Le pacifisme, pendant l'entre deux guerres, réussit à persuader nombre de gens que la paix est le but suprême de la politique internationale, celui auquel tout le reste doit être subordonné, et, s'il le faut, sacrifié ! Or, comme le dit Walter Lippmann, concevoir la paix comme l'idéal national suprême est absurde (2). La guerre est un mal, c'est entendu, mais, à supposer encore qu'on accorde aux subjugués la grâce de les laisser survivre, ce qui n'est pas toujours le cas, la perte de l'indépendance nationale et de la liberté individuelle, l'obligation de renoncer, dans une plus ou moins large mesure, aux idéaux qu'on chérit et qui donnent un sens à la vie, sont un mal beaucoup plus grand encore que la guerre.

III. L'antimilitarisme.

Un des traits dominants du pacifisme fut l'antimilitarisme. Hostile à la guerre, qu'elle soit défensive ou offensive, qu'elle serve à opprimer ou à libérer, à sauver la civilisation ou à la détruire, le pacifisme s'est efforcé de discréditer les hommes d'armes et de déshonorer le métier des armes en le représentant comme une œuvre de destruction inintelligente et brutale.

C'est là encore une des erreurs et des injustices fondamentales du pacifisme. Les militaires vraiment grands possèdent les plus hautes qualités de l'esprit : jugement, imagination, psychologie, souplesse, rapidité de décision. Ce sont, dans une large mesure, les mêmes qualités que celles que possèdent les hommes d'Etat. L'histoire montre que les grands hommes d'Etat ont été assez souvent de grands hommes de guerre : Alexandre, Scipion, César, Marc-Aurèle, Gustave-Adolphe, Frédéric II, George Washington, parmi tant d'autres, en témoignent.

La guerre, par ailleurs, exige de la part de tous ceux qui la font,

(1) On affirmait souvent que des villes comme Paris ou Londres seraient détruites en quelques heures et leur population tout entière exterminée ! C est ce que disait en 1930 le Professeur Langevin dans une conférence à laquelle j'assistais.

(2) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 32.

de hautes qualités morales : discipline, courage, ténacité, sacrifice. Sans doute, il y a des sots et des médiocres dans les armées, mais il y en a partout, il n'en manque pas dans la politique, ni même dans les universités et les corps savants !

Le devoir des hommes qui veulent une société internationale ordonnée et juste n'est point de déshonorer l'armée et de rabaisser le courage et l'héroïsme militaires; il est au contraire de mettre ces valeurs au service de la communauté internationale qui en aura longtemps besoin, sinon toujours ! Les armées nationales seront appelées à protéger l'ordre international, puis il y aura des armées organiquement internationales, une police internationale. A tous les stades de l'évolution, quels que soient le caractère et le nom donnés aux formations militaires, on aura besoin d'hommes d'armes et de vertus militaires. Il est très vraisemblable que la victoire de l'ordre international ne sera acquise que quand il aura eu ses héros et ses martyrs qui auront réussi à faire prévaloir une force juste sur la violence anarchique et oppressive !

Obnubilé par la peur de la guerre, le pacifisme s'acharna à déshonorer celle-ci sans reconnaître les services qu'elle rendit à l'Humanité, tantôt en sauvant la civilisation, la pensée et la liberté, de l'anéantissement dont les menaçaient les forces oppressives et brutales, tantôt en opérant une œuvre révolutionnaire ou en liquidant des empires décadents et séniles. Il méconnaissait la part de vérité contenue dans cette formule de Péguy : « Il n'y a qu'une dame dans le monde qui ait fait plus de guerres que l'injustice et c'est la justice. »

En outre le pacifisme ne comprit pas que, eut-elle été juste, la condamnation absolue de la guerre ne pouvait suffire. La question était de dégager un idéal autre que celui du nationalisme, idéal capable de développer le même enthousiasme et le même esprit de sacrifice que les peuples montrent dans la guerre. Comme le dit justement le Professeur Carr : « Nous ne pourrons pas échapper à la guerre tant que nous n'aurons pas trouvé un autre but moral ayant suffisamment de force pour généraliser le sens du sacrifice individuel de manière à permettre à la civilisation de survivre (1). »

Le pacifisme a exercé une influence néfaste par la diffusion des idées et des sentiments dont nous venons de parler. Il a créé ainsi une mentalité contraire aux principes d'un internationalisme éclairé et viril.

Plus directement, par la façon dont, en suivant sa ligne générale, il a pris position sur les problèmes du désarmement, du règlement pacifique des différends internationaux et de la sécurité, il a contribué à l'échec des tentatives faites pendant vingt ans pour régler ces trois problèmes !

(1) CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), page 116.

CHAPITRE II

LE PACIFISME A ENTRAVÉ LA SOLUTION DES GRANDES QUESTIONS INTERNATIONALES

On peut dire que, dans l'ordre politique, la Société des Nations a eu à faire face à trois grands problèmes : celui des armements, celui du règlement des différends internationaux, celui de la sécurité. De ces trois problèmes qui étaient étroitement solidaires, certains ont fait la célèbre trilogie « désarmement, arbitrage, sécurité ».

De la solution de ces trois problèmes dépendaient la paix et l'ordre international. On n'est pas arrivé à les résoudre. Le pacifisme a eu une large part de responsabilité dans cet échec, en gaspillant des bonnes volontés, en orientant dans une mauvaise direction les efforts de ceux qui désiraient la paix.

Le pacifisme antérieur à la guerre de 1914 réclamait à la fois le désarmement et l'arbitrage obligatoire, en donnant avec raison à sa seconde revendication presque autant de valeur qu'à la première.

Le pacifisme de l'entre deux guerres a fait du désarmement sa grande revendication. Il n'a accordé au règlement des différends internationaux qu'un faible intérêt; sa préoccupation était d'amener les peuples sur lesquels il exerçait une influence, c'est-à-dire les peuples démocratiques, à se refuser à faire la guerre et, par conséquent, à céder finalement tout ce qu'on exigerait d'eux sous la menace ! Quant à l'organisation de la sécurité, le pacifisme ne l'a pas seulement négligée, il l'a combattue, affirmant soit qu'elle était inutile, soit qu'elle était dangereuse parce qu'elle tendait, avec les sanctions collectives, à rendre la guerre universelle.

SECTION I. — Le pacifisme et le désarmement.

Le pacifisme a vu dans le désarmement la condition nécessaire et suffisante du règne de la paix. Il a réclamé un désarmement général qui eût mis, apparemment, tous les Etats sur un pied d'égalité. Mais à l'intérieur des Etats, il a poussé au désarmement unilatéral, là même où les armements ne pouvaient évidemment servir qu'à défendre le pays et à protéger indirectement certains voisins. Telle fut l'action du pacifisme, notamment au Danemark et en Suisse. Au Danemark, le pacifisme obtint un plein succès qui fut tout à l'avantage de l'Allemagne nazie et au détriment de la Norvège et des Nations Unies. En Suisse, le pacifisme ne réussit pas à compromettre la préparation militaire du pays, et ce fut une des raisons pour lesquelles la neutralité de la Suisse fut respectée !

Le désarmement a été, entre les deux guerres, la seule revendication internationale générale qui ait été vraiment populaire, c'est-

à-dire qui ait intéressé de façon intense de larges éléments de l'opinion, qui ait fait vibrer celle-ci et qui ait suscité de grands espoirs.

La question évidemment était de celles qui pouvaient aisément être rendues populaires. Répandre la conviction qu'il fallait, négligeant plus ou moins le reste, exiger la destruction des armes avec lesquelles les peuples se font la guerre, et qu'ainsi on pourrait, rapidement et sûrement, instaurer le régime de la paix, était une thèse d'une grande séduction et accessible à tous. Elle concordait exactement avec les vues rudimentaires du pacifisme; aussi bien était-il normal que celui-ci s'en fît le propagateur et qu'il obtînt un grand succès.

Entendons-nous bien : qu'il fût nécessaire de soumettre les armements nationaux à une réglementation et à un contrôle international, qu'il fallût, avant tout, empêcher une course aux armements et réduire, ou au moins stabiliser, les armements nationaux, était l'évidence même ! En effet, la course aux armements est fatale à la paix. Dans cette course, chacun cherche à tenir la première place et celui qui a le plus de chance de la tenir est celui qui a engagé la course. Or, celui-ci a le plus souvent des visées agressives et conquérantes, et quand il a devancé les autres il est tenté de profiter d'une supériorité qu'il n'est pas sûr de maintenir, il déclenche alors la guerre ! Par ailleurs, le développement considérable des armements tend à répandre l'idée de la fatalité de la guerre et à faire accepter celle-ci alors qu'elle pourrait être raisonnablement évitée. La question des armements était particulièrement importante et elle exigeait une solution. La faute du pacifisme n'est nullement d'avoir réclamé une solution. Elle est d'avoir mal compris la question, d'avoir mal orienté les efforts; il exigea des choses qui n'étaient pas réalisables et il mit ainsi obstacle à la réalisation des progrès qu'il était possible et nécessaire de faire.

LES ERREURS ET MALADRESSES DU PACIFISME CONCERNANT LA QUESTION DES ARMEMENTS.

Le pacifisme, selon son habitude, est resté à la surface des choses, il a méconnu la réalité humaine.

I. — Le pacifisme n'a pas vu que les armements sont plus un effet qu'une cause.

Si les armements sont, dans une certaine mesure, un facteur de tension internationale et de guerre, ils sont eux-mêmes des effets et avant tout des effets.

A la vérité, les peuples ne développent pas leurs armements pour faire plaisir aux officiers de carrière, pour satisfaire les intérêts des marchands de canons, ou pour se donner le spectacle de défilés militaires, ou si tous ces motifs jouent, ils restent malgré tout accessoires. Les peuples — ou les gouvernements qu'ils se sont donnés ou qu'ils subissent — développent leurs armements, parce qu'ils pensent que

l'accroissement de ces armements est nécessaire pour conserver ce qu'ils ont ou pour obtenir ce qu'ils n'ont pas. Tantôt, leur but est en soi légitime : ils visent à mettre fin à une sujétion injustifiable, à achever leur unité nationale; tantôt leur but est illégitime : ils veulent dominer, conquérir, asservir.

Il résulte de là que la question des armements est dans une étroite dépendance par rapport à celles du règlement des différends internationaux et de la sécurité collective. Cela signifie, d'une part, que si un peuple émet une prétention légitime à un changement du *statu quo*, il doit pouvoir obtenir satisfaction par des moyens autres que la guerre. Cela signifie, d'autre part, que si un peuple voit sa liberté et son intégrité menacées par un autre peuple, il doit pouvoir compter sur le concours de la communauté internationale pour assurer sa défense. Dans le premier cas, un peuple qui envisage le recours aux armes a une excuse; en effet, s'il recourt aux armes c'est parce que tout autre moyen d'obtenir justice lui est refusé. Dans le second cas, un peuple qui est menacé d'une agression ne peut être blâmé si, ne pouvant compter sur le secours des autres, il développe ses armements pour se protéger.

M. Winston Churchill, considérant la situation européenne, disait en 1932 : « Le redressement des justes griefs des vaincus doit précéder le désarmement des vainqueurs. Réaliser quelque chose comme l'égalité des armements entre les nations vaincues et les nations victorieuses... alors que ces griefs subsistent équivaudrait presque à fixer le jour d'une autre guerre européenne comme on fixe celui d'un match (1). »

Si le système de règlement pacifique des différends internationaux était satisfaisant et si la sécurité collective était organisée, la question des armements se réglerait facilement. Les peuples ne s'imposeraient pas le fardeau d'armements devenus inutiles, vu qu'ils n'en auraient pas besoin, soit pour faire reconnaître leurs droits, soit pour assurer leur sécurité. Ils seraient trop contents d'employer leurs ressources à des œuvres de paix !

Le pacifisme s'est refusé à reconnaître ces vérités élémentaires, et il a soutenu que le désarmement pouvait être réalisé *de plano* sans qu'il fût besoin de se préoccuper préalablement du règlement pacifique des différends et de la sécurité.

C'est ainsi qu'il a créé le mythe du désarmement envisagé comme la panacée internationale, le commencement et la fin de tout l'effort des peuples pour faire régner la paix.

L'accord ne pouvant se faire sur les conditions d'un désarmement général — ou simplement d'une limitation des armements — ce qui fut du reste malheureux — le pacifisme a réussi dans divers pays qui étaient justement des pays pacifiques à faire décider une réduction inconditionnelle des armements nationaux, voire le désarmement complet. De la sorte, on mettait la nation hors d'état de défendre ses intérêts vitaux et de remplir ses obligations internationales. Ensuite de quoi, quand la menace se précisait, les gouvernants pacifistes décla-

(1) Winston CHURCHILL : *Arms and the Covenant*, page 45.

raient qu'il fallait s'incliner devant une force supérieure. Cette astuce constitue ce que Walter Lippmann a appelé le « cercle vicieux du pacifisme » (1).

II. — Le pacifisme n'a pas vu que d'autres facteurs que le volume des armements rendent ceux-ci dangereux.

C'est une autre erreur du pacifisme d'avoir, en considérant la question des armements, perdu de vue et la notion de relativité et l'esprit des possesseurs d'armements.

a) *La notion de relativité.*

La réduction des armements et même le désarmement total ne suppriment pas *ipso facto* le risque de guerre.

Il n'est pas nécessaire d'avoir un armement perfectionné pour faire la guerre. On n'a pas attendu pour se battre l'invention des armes à feu, des tanks et des avions ! On peut se battre avec un armement rudimentaire. Ce qui importe pour un Etat, ce n'est pas en effet la force absolue qu'il possède, mais le rapport de ses forces et de celles des autres Etats avec lesquels il pourrait entrer en conflit. Peu importe qu'il manque de tanks et de canons si son adversaire est dans la même situation que lui.

Par ailleurs, dans le monde présent, certains pays fortement industrialisés (mines, métallurgie, chimie) et assurés d'un approvisionnement en matières premières peuvent, en un laps de temps relativement court, improviser un armement puissant. En un temps encore plus court, des machines servant à des usages pacifiques (avions, autos, bateaux) peuvent être employées dans la guerre et donner un avantage décisif aux pays qui en sont abondamment pourvus.

En effet, le « potentiel de guerre » est presque aussi important que les armements existants. C'est grâce à leur potentiel de guerre que l'Angleterre et les Etats-Unis, qui n'étaient pas préparés à la guerre, auront pu vaincre finalement l'Allemagne et le Japon qui avaient à l'origine une supériorité d'armements considérable !

b) *L'état d'esprit des possesseurs d'armements.*

Bien plus que l'armement lui-même, ce sont l'état d'esprit et les intentions de celui qui détient les armements qui importent.

Les pacifistes ont raisonné comme si les armements eux-mêmes créaient un danger pour la paix en quelque main qu'ils fussent. C'est une erreur semblable à celle qui verrait dans l'existence de revolvers la cause des assassinats et qui assimilerait de ce point de vue le revolver possédé par un bandit et le revolver de l'honnête homme qui ne l'emploiera jamais que pour se défendre !

Les inégalités des armements peuvent servir grandement la cause de la paix si les armements les plus considérables sont possédés par

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 34.

des pays pacifiques qui n'ont aucun dessein d'agression, de domination et d'intervention dans les affaires des autres.

Dans cet ordre d'idées, il eût été absurde de considérer les armements de pays tels que la Suisse, le Danemark et la Norvège comme des menaces pour la paix ! Tout au contraire, les armements de l'Allemagne hitlérienne et de l'Italie fasciste constituaient une menace directe pour la paix !

De tous ces facteurs humains essentiels, le pacifisme n'a voulu tenir aucun compte. Il n'a regardé que la chose, l'instrument, et il a raisonné comme si la mentalité de celui qui est appelé à se servir de l'instrument était sans importance. Ou bien il a considéré tous les peuples comme également capables d'attenter à la paix, ce qui est encore plus absurde !

Toute l'influence du pacifisme a servi à poser le problème du désarmement en dehors de la réalité politique, en dehors de la vie et, par là, il a contribué à mettre obstacle à la solution même de ce problème et des autres problèmes qui y étaient liés !

SECTION II. — Le pacifisme et le règlement des différends.

Le pacifisme d'avant 1914 avait fait de l'arbitrage obligatoire une de ses revendications essentielles.

L'arbitrage n'est sans doute pas le moyen de donner la solution qui convient à tous les différends internationaux, comme nous allons l'expliquer, mais c'est là une question qui intéresse la technique des procédures de règlement des différends. Le pacifisme d'autrefois n'en avait pas moins raison quand il estimait essentiel de substituer à la guerre, qui est un mode brutal et aveugle de règlement des différends internationaux, une procédure organisée visant à donner à ces différends des solutions conformes au droit et à l'équité.

Du point de vue pratique, l'arbitrage apparaît un procédé inadéquat pour régler tous les différends internationaux. Il y a en effet deux sortes de différends dans l'ordre international comme dans l'ordre interne. Même des gens qui n'ont pas de connaissances juridiques peuvent aisément saisir le sens de cette distinction. Il y a d'abord les différends dits « d'ordre juridique » portant sur l'application du droit et qui ne mettent pas en cause le droit lui-même. A l'intérieur de l'Etat, ces différends sont tranchés par les tribunaux qui appliquent la loi. Dans le domaine international, ces différends peuvent et doivent être tranchés par des juges ou des arbitres qui appliquent le droit international.

Mais, à l'intérieur de l'Etat comme dans le domaine international, ce ne sont pas les différends d'ordre juridique qui sont les plus graves, ce ne sont pas eux qui, ordinairement, mettent en danger la paix publique ou la paix internationale. Les différends les plus graves sont les différends dits « d'ordre politique ». Dans le cas de ces différends, les demandeurs ne sont pas satisfaits par le droit existant, ils réclament un changement de ce droit. Des citoyens demandent des lois nouvelles, des gouvernements réclament la révision d'un traité international,

le déplacement d'une frontière, la faculté pour leurs nationaux de s'établir dans tel ou tel territoire étranger... A l'intérieur de l'Etat, ce ne sont pas les tribunaux qui opèrent ces changements, ce sont les législateurs. La loi nouvelle est le résultat d'une procédure essentiellement politique; c'est, dans les régimes démocratiques, la majorité qui représente la plus grande force qui impose sa volonté.

Dans le domaine international, il est très difficile d'imaginer que des arbitres ou des juges soient, d'une façon générale, investis du pouvoir d'édicter un droit nouveau. Cela théoriquement n'est pas impossible, on pourrait s'en remettre à la sagesse de personnalités dont l'esprit, le bon jugement, l'impartialité justifient la plus grande confiance, et donner à des arbitres ou à des juges « d'équité » (1) le soin de réviser les traités, de formuler un droit international nouveau. Pratiquement, il est très difficile de trouver des personnalités dont l'autorité internationale serait suffisante pour qu'elles puissent trancher, comme telles, des questions qui présentent aux yeux des peuples un intérêt vital et qui souvent soulèvent leurs passions. Il est plus normal et plus sûr de recourir à des procédures politiques qui permettent l'élaboration de solutions qui pourront ne pas être parfaites, mais qui auront le mérite essentiel d'avoir l'approbation des gouvernants et des peuples qui représentent la plus grande force politique dans le monde.

Le pacifisme, pendant l'entre deux guerres, ne s'est pas préoccupé d'approfondir ces questions. Il eût pu développer et perfectionner son ancienne doctrine. Il a préféré se confiner dans l'antimilitarisme, le refus systématique de la guerre et de l'emploi de la force. Il a bien insisté pour que l'on appliquât l'article 19 du Pacte de la Société des Nations, qui vise, d'une façon générale, la révision des traités. Mais, en cela, il n'a fait que reproduire les thèmes de la propagande fasciste et hitlérienne, qui répétaient que le monde ne pouvait adopter comme principe le maintien du *statu quo* et qu'il ne devait pas y avoir de traités éternels. Ladite propagande, en mettant en avant ces principes incontestables, voulait simplement prouver que les traités de paix de 1919 devaient être démolis. En fait, on voulait réaliser des revendications impérialistes.

Le pacifisme tendit à adopter sans esprit critique les revendications allemandes et italiennes qui étaient, en grande partie, mal fondées et qui exprimaient simplement les déceptions et les ambitions d'un nationalisme conquérant et dominateur (2). Cette attitude, du reste, était dans la logique du système pacifiste : aucun sacrifice n'était trop grand pour conserver la paix et on demandait le sacrifice aux pacifiques et non pas aux violents, aux nationalistes revendicateurs, puisque c'était ces derniers qui menaçaient !

(1) Il est arrivé parfois que l'on donnât à des arbitres internationaux la mission de statuer *ex æquo* et *bono*.

(2) Voir plus haut, page 41.

SECTION III. — Le pacifisme et la sécurité collective.

On connaît l'attitude des isolationnistes à l'égard de la sécurité collective. Un certain nombre de pays qui pensaient ne pas être exposés à une menace d'agression et pouvoir rester neutres au cas où éclateraient une guerre générale ou des guerres moins étendues, se sont prononcées contre la sécurité collective et les sanctions parce qu'ils pensaient que ce système présenterait pour eux plus de charges que d'avantages. C'était le point de vue de l'égoïsme national, égoïsme assez aveugle comme l'expérience l'a montré !

On avait quelque peine à exprimer crûment ces vues égoïstes; on voulait, pour sa conscience, trouver une justification honorable à la politique du refus de la sécurité collective et des sanctions. Le pacifisme s'est présenté pour fournir cette justification, on puisa très largement dans son sac.

Le pacifisme de l'entre deux guerres (1) a affirmé d'abord l'illégitimité et le danger des sanctions. Il a ensuite affirmé leur inutilité et proposé, pour éviter la guerre, d'autres moyens. C'est la seconde thèse à laquelle les gouvernements ont surtout fait appel.

I. — La thèse de l'illégitimité des sanctions.

1° *Les sanctions c'est la guerre !*

Les sanctions destinées à contraindre un Etat à respecter l'ordre international sont de deux sortes, militaires ou économiques (2). Le jugement porté sur les deux ordres de sanctions par les pacifistes a été un peu différent :

a) Les sanctions militaires.

Les sanctions militaires ont reçu l'anathème des pacifistes à cause de leur nature même. Les sanctions militaires représentent l'usage de la force que le pacifisme radical condamne d'une façon absolue. Mais, en général, pour discréditer les sanctions, les pacifistes n'ont pas mis l'accent sur ce point de vue spécifiquement leur, qui n'était pas de nature à faire le plus d'impression sur des gens échappant à leur stricte obédience.

Ils ont dit simplement : « Les sanctions c'est la guerre ! » Prévoir

(1) Nous disons le pacifisme d'entre deux guerres. En effet, celui d'avant la première guerre mondiale était, en général, beaucoup plus réaliste et courageux. Il tendait à admettre la légitime défense pour l'Etat qui était attaqué par un autre ou auquel un autre refusait l'emploi d'une procédure de règlement pacifique des différends. (Voir XVIIIe Congrès International de la Paix, 1910, Gaston Moch.)

(2) Par sanctions économiques, on désigne toutes les sanctions qui n'ont pas un caractère militaire. Elles consistent dans la rupture des relations avec l'agresseur (cessation des communications, des échanges, des relations personnelles).

les sanctions, c'est prévoir et organiser la guerre sous le prétexte de sauvegarder la paix. Et, en effet, envisagées du point de vue purement matériel, les sanctions militaires ne se distinguent pas de la guerre (1). Elles mettent en mouvement des armées et des flottes qui livreront bataille.

Assimilant les sanctions à la guerre, on dénonça la politique de sanctions comme le moyen de déchaîner la guerre sur toute la planète, en transformant en guerre générale une guerre limitée à deux Etats !

Aussi bien les partisans de la sécurité collective furent-ils traités de « bellicistes » et de « war mongers ».

Certains pacifistes modérés voulurent bien admettre que la prévision de sanctions par le Pacte de la Société des Nations pourrait avoir un certain effet préventif et contribuer ainsi au maintien de la paix. On pouvait donc maintenir la menace des sanctions, mais il fallait que la menace agît par sa seule existence, et si elle ne suffisait pas, il ne fallait pas la mettre à exécution, c'est-à-dire appliquer effectivement les sanctions. On menacerait donc des sanctions les gouvernements animés d'intentions belliqueuses comme on menace un enfant désobéissant de le faire manger par le loup. Malheureusement, les gouvernements agresseurs n'ont pas la candeur des enfants. Ils se rendent vite compte de l'inanité de la menace de sanctions prévues sur le papier, et qu'on n'a pas le désir de mettre en œuvre !

b) Les sanctions économiques.

Les sanctions « économiques », telles qu'elles ont été précédemment définies, du fait qu'elles ne mettent pas en œuvre la force (2), ne devraient pas encourir la réprobation des pacifistes.

Cependant, certains pacifistes les ont quand même rejetées. La première raison est qu'elles seraient inhumaines en condamnant à la famine et aux privations les ressortissants du pays réputé agresseur (3). La seconde raison est que les sanctions économiques peuvent conduire à la guerre.

En fait, il suffit que l'Etat à l'égard duquel des sanctions économiques efficaces seraient prises menace de recourir à la guerre pour que les Etats qui veulent rester à l'écart de celle-ci renoncent aux sanctions.

(1) Comme le dit un auteur américain qui, d'un point de vue objectif, expose la thèse hostile aux sanctions :

« ... Il faut convenir qu à première vue, toute action militaire collective contre un transgresseur de la loi ressemblerait à s'y méprendre à la guerre : elle apparaîtrait comme la guerre, éclaterait comme la guerre, sentirait comme la guerre et donnerait enfin la sensation de la guerre ! (Pitman B. Potter : *Sanctions and Security. Analysis of french and american views. Geneva Research Center*, vol. III, n° 1, January 1932, p. 13.)

(2) Remarquons que le « blocus économique », par lequel une ou plusieurs Puissances mettent obstacle aux relations du pays agresseur avec d'autres Puissances constitue une mesure de force.

C'est seulement dans le cas où les sanctions économiques consistent simplement en la rupture par une Puissance de ses relations avec le pays agresseur qu'elles ne constituent pas une mesure de force.

(3) Voir plus haut, page 82.

Par ailleurs, indépendamment de cette hypothèse, les sanctions économiques créent un état de tension et risquent de provoquer des incidents conduisant à la guerre.

2° *Le rejet de la notion d'agression.*

Dans la conception de la sécurité collective, telle que l'on a essayé de l'établir, les sanctions ne devaient pas être appliquées pour des motifs quelconques. On les mettrait en œuvre seulement dans le cas où un Etat prendrait l'initiative de la guerre ou du recours à la force sans déclarer la guerre (voire en prétendant qu'il ne la fait pas).

Donc, dans le cas d'hostilités ouvertes, on n'examinerait pas le fond du différend qui a provoqué le conflit armé pour se demander laquelle des deux parties était fondée ou non dans ses prétentions, on rechercherait uniquement qui a, le premier, recouru à la force; celui-là aurait commis la faute suprême et justifié l'application de sanctions. La notion d'*agresseur* domina donc le problème des sanctions. Certains proposèrent une définition stricte de l'agression (1).

Il eût été logique que les pacifistes approuvassent la notion de l'agression, et particulièrement la définition stricte de l'agression, faisant consister celle-ci dans le recours initial à la force. En effet, cette conception repose sur le primat de la paix à sauvegarder, elle refuse de considérer que même la revendication d'un droit, même un grief réel peuvent autoriser un Etat qui n'est pas attaqué lui-même à en attaquer un autre !

Cependant, par un paradoxe étrange, on a vu des pacifistes condamner la définition de l'agression sous prétexte que « l'Etat qui prend matériellement l'initiative d'une guerre n'est pas forcément l'Etat qui doit en porter la responsabilité (2) ». Ainsi, dans leur aversion pour l'organisation de la sécurité au moyen de la contrainte collective, les pacifistes en arrivèrent à considérer la guerre d'agression comme pouvant être justifiée et à condamner d'une façon absolue, à la fois la défense légitime de la part de la victime et la répression collective de l'agression !

II. — La thèse de l'inutilité et du danger des sanctions.

Comme on l'a dit, pour les pacifistes, les sanctions sont la guerre et, de ce fait, elles sont condamnables, mais, à leurs yeux, elles ont encore l'inconvénient d'être établies en prévision de la guerre. Ainsi, elles placent la guerre dans la perspective de l'opinion internationale;

(1) C'est ainsi que le Comité de Sécurité de la Conférence du Désarmement élabora en 1933 une définition de l'agresseur, aux termes de laquelle était réputé agresseur l'Etat ayant commis un des faits suivants : 1. Déclaration de guerre. — 2. Invasion d'un territoire, même sans déclaration de guerre. — 3. Attaque par des forces terrestres, navales ou aériennes du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat. — 4. Etablissement d'un blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat. — 5. Appui donné dans certaines conditions à des bandes armées pour envahir le territoire d'un autre Etat.

(2) Demartial : *Le mythe des guerres de légitime défense*, page 119.

elles font admettre aux peuples la possibilité de la guerre alors qu'il faudrait, dans l'idée des pacifistes, créer cette conviction que la guerre n'aura plus lieu.

Ce n'est pas que les pacifistes se privent de parler de la guerre, mais c'est pour la maudire, la condamner, s'y refuser. Pratiquement, pour l'éviter, ils recommandent divers moyens :

1° *Le refus de faire la guerre regardé comme le moyen de l'éviter.*

Refuser la guerre, c'est d'abord affirmer qu'elle ne doit pas avoir lieu et tenir pour acquis qu'elle n'aura pas lieu (1). C'est le système du professeur Coué, selon lequel pour se bien porter il faut se persuader qu'on n'est pas malade et qu'on ne sera pas malade.

Les gens qui veulent organiser un système de sécurité collective font entrer la guerre dans leurs prévisions; par là, ils contribuent à la rendre possible, ils tendent à provoquer la « psychose de guerre », qui fait que les peuples acceptent l'idée de la guerre, s'y résignent en s'y préparant.

Les pacifistes intransigeants affirment que les peuples doivent se refuser à faire la guerre. Le refus de faire la guerre, c'est d'abord le refus individuel opposé par les soldats, c'est l'objection de conscience ! Mais c'est plus encore l'aversion profonde répandue dans l'opinion publique pour toute idée de participation à un conflit armé, quelles que soient les causes et les circonstances de ce conflit. Si cette aversion existe, les gouvernants n'oseront pas donner l'ordre de mobilisation, ils n'oseront pas prendre la terrible initiative de déclarer la guerre pour venir au secours d'un autre peuple attaqué ou menacé de l'être, eût-on vis-à-vis de ce peuple une obligation d'assistance, inscrite dans le Pacte de la Société des Nations, ou dans un traité d'alliance. Ainsi, en France, au cours de la guerre d'Ethiopie, le pacifisme se prononça contre les sanctions militaires et contre les sanctions économiques qui eussent pu conduire à la guerre. En septembre 1938, ce fut, de la part des pacifistes, un véritable déchaînement pour que les sommations allemandes fussent acceptées et que la Tchécoslovaquie fût sacrifiée.

Du reste, au cours de ces deux crises, si l'agitation du pacifisme dans le sens de la négation de la solidarité internationale ne fut pas négligeable, ce qui compta davantage fut la diffusion antérieure des thèses pacifistes, que de nombreux et influents partis politiques avaient popularisées avec une coupable légèreté. La semence répandue à profusion avait levé et l'opinion, dominée par la peur de la guerre

(1) Dans un discours, éclectique et nuancé, dans lequel il faisait sa part à l'idée de sécurité collective, M. Blum, le 1er juillet 1936, affirmait à l'Assemblée de la Société des Nations la nécessité de ne pas envisager la possibilité de la guerre.

« Pour la première fois, disait-il, depuis dix-huit ans, la guerre européenne est de nouveau envisagée comme une chose possible. Or, de tous les dangers de guerre, le plus redoutable est peut-être le sentiment collectif que la guerre est devenue possible. La guerre est possible dès qu'elle est conçue comme possible; la guerre est fatale dès qu'elle est conçue comme fatale. » (*Journal Officiel de la Société des Nations*, supplément spécial n° 151, p. 28.)

qu'à longueur d'années on s'était efforcé de lui inculquer, ne voulait plus qu'une chose, la paix, sans se soucier du reste !

Le plus grand succès de la propagande pacifiste fut remporté sur la sécurité collective ! Il s'agissait en effet de refuser de se battre pour les autres. C'était assez facile. Il était beaucoup plus difficile de convaincre les peuples qu'ils devaient renoncer à se défendre quand ils seraient eux-mêmes attaqués ou sommés de se soumettre aux diktats de l'étranger. Ce n'est guère qu'au Danemark que le pacifisme obtint un succès complet; ailleurs, le succès ne fut que partiel; le pacifisme n'arriva pas à assurer le triomphe de l'idée de non résistance, mais il arriva par contre à faire croire à l'inexistence du danger de guerre ou à la possibilité de le conjurer par des concessions et, partant, à l'inutilité des réarmements nécessaires.

En bref, le pacifisme ne parvint en général pas à créer les conditions de la capitulation sans combat, mais il créa les conditions de la défaite. Ainsi il attira la guerre et l'invasion sur les peuples qui l'écoutèrent !

2° *La politique de conciliation opposée à la politique des sanctions.*

Nous touchons là un vice de la politique des pays démocratiques pendant l'entre deux guerres, vice que le pacifisme contribua largement à répandre, mais qui, par ailleurs, eût pu naître sans lui parce qu'il répondait bien à la mentalité à la fois paresseuse et illusionniste qui régnait.

On opposa l'esprit de compréhension mutuelle et la bonne volonté, évidemment nécessaires, au système soi-disant pessimiste et tragique des sanctions qui, disait-on, voulait fonder la paix sur la contrainte et la force.

Cette opposition était factice. En effet, il est évident que la bonne volonté et l'esprit de conciliation devaient être cultivés et on ne pouvait se passer d'eux pour assurer la paix et le progrès international.

Mais il était non moins évident qu'ici ou là, à la place de la bonne volonté et de l'esprit de conciliation, pouvait régner l'esprit de domination, d'agressivité, d'intransigeance. Cette dernière situation se trouva malheureusement réalisée dans de grands pays. Suffisait-il alors de célébrer sur tous les tons les mérites de la politique de conciliation et de concessions mutuelles, en se refusant de constater qu'en certains cas cette politique devenait impossible ou insuffisante à elle seule. En effet, la conciliation suppose un minimum de bonne volonté chez les parties en présence. Si, chez une des parties, ce minimum de bonne volonté n'existe pas, l'autre partie n'a plus le choix qu'entre, d'un côté, l'abandon et la capitulation qui préparent ou réalisent l'asservissement et l'exploitation et, d'un autre côté, la résistance armée. Il ne faut plus songer à des accords raisonnables et durables librement consentis tenant compte des droits et intérêts de chacun.

Se borner dans ce cas à prononcer des paroles apaisantes, prêcher les mérites de la conciliation est chose vaine. Comme le disait en novembre 1936 M. Winston Churchill : « Il n'y a pas de plus grande

erreur que de supposer que des banalités, des paroles lénifiantes, des politiques timides, ouvrent, aujourd'hui, la voie de la sécurité. Seule une ferme adhésion aux principes du droit appuyés par les « moyens matériels nécessaires », pour employer une expression américaine fameuse, peut permettre d'écarter et de surmonter les dangers qui menacent de plus en plus et la paix de l'Europe et nous-mêmes (1). »

Il ne suffit pas, pour régler un différend international, de démontrer qu'une solution équitable pourrait être trouvée et qu'il serait de l'intérêt bien compris des diverses parties de l'accepter. Il faut encore que la mentalité des parties leur permette de comprendre les mérites de la solution de conciliation et de l'accepter (2).

Prévoir donc l'usage de la force mise au service de la paix pour le cas où la bonne volonté et l'esprit de conciliation font défaut, ce n'est pas nier la valeur de ces facteurs, c'est simplement rejeter la fiction que ce qui n'existe pas existe, méthode qui, dans toutes les entreprises humaines, ne peut conduire qu'à des échecs.

Si on examine attentivement la pratique de la Société des Nations, on constate que la force a joué un rôle même quand elle n'a pas eu à s'exercer ni même à se montrer. Le seule existence de forces que l'on voulait se concilier ou au moins éviter de s'aliéner, la crainte de se trouver isolé, de s'exposer à perdre l'amitié et l'appui de Puissances représentant une grande force politique, militaire, navale, économique ou financière, ont décidé des gouvernements à accepter des solutions de « conciliation » qui ne les satisfaisaient nullement et qu'ils n'eussent pas acceptées s'ils avaient cru n'avoir rien à attendre ou à redouter des autres.

Le Vicomte Cecil a dit, avec raison, que l'échec de la Société des Nations, dans sa tentative de régler le conflit de Vilna entre la Pologne et la Lithuanie, apportait « la mélancolique démonstration maintes fois répétée par la suite que des efforts de médiation sans la force derrière eux étaient inefficaces (3) ».

Toute grande œuvre politique suppose l'association de la contrainte et du consentement. L'erreur fondamentale des démocraties dans la période de l'entre deux guerres a été de croire que contrainte et consentement s'excluaient. Par principe, certains tenaient pour celle-là, d'autres pour celui-ci. D'autres encore flottaient, ne sachant pas où était le bien et le mal ! Ces attitudes traduisaient une erreur fondamentale : en effet, contrainte et consentement représentaient des méthodes non antagonistes, mais complémentaires ! Il fallait les employer de concert, être capable de passer de l'une à l'autre sans

(1) Winston CHURCHILL : *Arms and the Covenant*, page 363.

(2) Objectivement la question dite du Corridor de Dantzig était susceptible de recevoir des solutions qui auraient satisfait les intérêts véritables des deux parties (frontière invisible, autostrades jouissant d'une situation privilégiée etc.). Mais, subjectivement, la question du Corridor de Dantzig était d'un règlement difficile, parce qu'elle mettait en cause les prétentions d'un nationalisme intransigeant qui ne visait nullement à obtenir localement un résultat pratique, mais qui cherchait le prestige, l'expansion et la domination !

(3) Vicomte CECIL : *A Great Experiment*, page 128.

que le recours à l'une représentât la répudiation de l'autre et fermât la voie à son emploi prochain.

A la vérité, une solution juste et modérée a peu de chances d'être adoptée si son adoption est subordonnée au consentement de ceux qu'elle contrarie. Inversement, une solution imposée par la force sans souci de l'opinion de la plupart de ceux qu'elle doit régir ne peut prévaloir à la longue (1) !

3° *La paix assurée par l'opinion publique.*

L'idée selon laquelle c'est sur l'influence de l'opinion publique qu'il faut compter pour assurer le règne de la paix est une idée qui a joué un très grand rôle dans les pays démocratiques, particulièrement dans les pays anglo-saxons.

Cette idée contient une part de vérité d'une portée considérable et qui n'est nullement lié aux théories pacifistes hostiles aux sanctions. Le Président Wilson, qui a fortement insisté sur le rôle essentiel de l'opinion publique dans la vie internationale, était en même temps persuadé de la nécessité d'une organisation de la sécurité collective dans laquelle la force aurait un rôle à jouer. C'est par une confusion des valeurs, une simplification abusive des choses que, sous les influences pacifistes, on est arrivé à opposer l'action de l'opinion publique aux sanctions et à dire que le premier moyen rendait le second inutile.

a) Le rôle essentiel de l'opinion publique dans les affaires politiques.

Dans les sociétés modernes, rien ne peut se faire sans l'approbation et le concours de l'opinion publique.

La démocratie représente le règne de l'opinion publique; les gouvernants expriment la volonté générale de cette opinion, le peuple s'en remettant aux gouvernants auxquels il a donné sa confiance pour les modalités de la réalisation de cette volonté.

Le concours de l'opinion publique est aussi et peut-être plus nécessaire encore aux dictateurs. Sans ce concours, il serait impossible au régime de réaliser ses desseins, par exemple de préparer et de soutenir une guerre difficile qui exige de la part des combattants et du reste de la population une somme d'efforts, de sacrifices et d'héroïsme. Aussi bien, le premier soin des dictateurs a-t-il été de forger une opinion publique favorable à l'idéologie du régime : pour ce, ils ont, d'une part, organisé systématiquement la propagande et l'éducation et, d'autre part, supprimé toute contradiction.

Si l'on veut donc établir un ordre international pacifique et juste, il faut que l'opinion, dans les pays dont l'influence sera décisive, soit

(1) Le Professeur Carr dit avec raison :

« ... La paix ne sera durable que si les détenteurs de la force sont résolus à aller jusqu'au bout et, après avoir épuisé tous les moyens de persuasion, à imposer les décisions qui leur paraissent justes avec énergie et impartialité. En second lieu, il importe que les détenteurs de la force reconnaissent l'obligation morale qui, seule, en rend l'exercice supportable aux autres Etats... » (CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), p. 272.)

animée de l'esprit international. Si cet esprit manque, tout ce que l'on tentera échouera plus ou moins. Créer cet esprit international est donc bien la tâche essentielle, et ceux qui s'y emploient font œuvre beaucoup plus utile que les théoriciens qui dressent des plans de gouvernement international sans se soucier de savoir si ce gouvernement international trouvera, chez les peuples qu'il sera appelé à régir, le concours et l'assentiment dont il ne peut se passer.

b) Le jugement de l'opinion publique ne rend pas inutiles les sanctions.

S'il existait, dans l'ensemble du monde, une opinion publique éclairée et sage à laquelle on pût, à tout moment, exposer les grands problèmes internationaux, sûr, d'une part, qu'elle portera un intérêt à ces problèmes et que, d'autre part, elle les envisagera avec un esprit de compréhension et d'équité, il est évident qu'aussi bien le risque de guerre que celui de la perpétration d'injustices graves n'existerait plus, les sanctions deviendraient inutiles.

Mais il est évident que le monde actuel ne présente nullement cette situation merveilleuse.

Quelle est la situation réelle ?

1) Dans les pays de dictature, il n'y a pas possibilité d'un appel international à l'opinion. La fabrication de l'opinion est un monopole gouvernemental. Avec sa presse, sa radio, les autres moyens de propagande et d'influence dont il dispose, le gouvernement imprègne l'opinion des idées et sentiments que bon lui semble.

Autant vaudrait adresser un discours à un mort qu'adresser un appel à l'opinion d'un pays de dictature totalitaire (1).

Dans les années qui ont précédé la présente guerre, pas mal de gens en Angleterre, en France, du fait de leur ignorance et de leur défaut d'imagination, ont parlé de l'opinion allemande sans réaliser que cette opinion n'était et ne pouvait être que l'opinion du Gouvernement hitlérien et que lui seul avait le pouvoir de changer cette opinion.

2) Mais si l'opinion des pays démocratiques n'est pas imperméable aux appels venant de l'étranger, si elle n'est pas fabriquée et mécanisée, elle n'a pas pour cela nécessairement une grande valeur. Les questions internationales, même les plus graves, la laissent souvent assez indifférente. Quand on arrive à l'émouvoir, c'est parfois parce qu'on a fait appel à l'égoïsme ou à la passion nationale, ou à l'esprit de parti. Au moment de la crise italo-éthiopienne, de l'ensemble de l'opinion

(1) Cela ne veut pas dire qu'en aucun cas on ne peut agir sur l'opinion publique des pays à régime totalitaire. On peut, par exemple, en temps de guerre par la radio ou par des tracts, dénoncer les mensonges des gouvernements, relever leurs contradictions. Cette propagande aura un certain effet si elle est faite avec vigueur et à propos, et si les épreuves, les revers, ont prédisposé les gens au doute et au découragement. Mais c'est une propagande directe, sans ménagement, qui est tout autre chose qu'un appel à la bonne volonté, une prédication en termes mesurés, telle que celle qui serait pratiquée en temps de paix avec le souci de ne heurter personne et de ne pas irriter gouvernements et opinion.

française troublée et divisée il ne s'est dégagé rien de net, de fort et, cependant, la France était un pays de liberté et de civilisation développée.

Mais, fussent-elles unanimes et excellentes, les réactions de l'opinion publique d'un grand pays n'auraient pas nécessairement une influence décisive sur le développement de la situation internationale. En effet, il est essentiel de ne pas perdre de vue la différence qui existe entre les individus, les peuples, les gouvernements qui se bornent à exprimer un jugement, et ceux qui sont décidés à agir. Si sur cent individus, il y en a quatre-vingt-dix qui professent une opinion, mais pour des raisons diverses ne sont pas disposés à faire des sacrifices pour que leur opinion soit la loi, tandis que les dix autres sont décidés à imposer leur volonté, fût-ce au prix de leur vie, ce sont ces dix qui, effectivement, imposeront leur volonté. De même, si un peuple inspiré par un nationalisme intransigeant, un impérialisme belliqueux, émet des prétentions exorbitantes, ce ne sont pas les blâmes platoniques de l'opinion publique d'autres pays qui l'arrêteront; ces blâmes n'impressionneront même pas ce peuple qui est persuadé qu'il fait ce qu'il doit faire. Il méprisera la réprobation des autres pays, il en tirera peut-être un motif d'orgueil et il aura plaisir à la braver ! Il en serait autrement si l'opinion publique contraire des autres pays était capable de dresser contre lui une force plus grande que la sienne; alors, à moins d'avoir perdu tout contrôle de lui-même, il reculerait devant la force mise en mouvement par le jugement de l'opinion !

En définitive, le problème de l'opinion publique est certainement au cœur de la question internationale, mais pour faire céder des gouvernements agressifs ou intransigeants, une opinion internationale passive, c'est-à-dire capable de formuler un simple jugement mais incapable de passer à l'action, est sans puissance. Le conflit sino-japonais en fournit une preuve aveuglante. Comme le dit le Vicomte Cecil : « Le fait demeure que tous les efforts de persuasion, tous les blâmes furent tentés pour décider le Japon de s'abstenir d'une agression. L'opinion du monde entier se dressa contre lui sans aucun effet parce que, comme l'histoire le montre, il savait bien que les Puissances pacifistes n'emploieraient pas la force, et la force seulement l'aurait détourné de son but (1). » La seule opinion publique internationale qui vaille est une opinion active qui entend, même s'il doit lui en coûter, faire ce qu'il faut pour empêcher que l'ordre et la justice internationale soient bafoués. Encore faut-il qu'au moment critique, on ait à sa disposition des moyens matériels suffisants pour mettre en échec la volonté d'un agresseur éventuel. M. Winston Churchill indiquait tous les éléments du succès quand il disait, en 1936 : « Une horrible guerre, anéantissant par sa dévastation la prospérité du monde, ne peut être empêchée que par la mise en œuvre de forces prépondérantes soutenues par l'opinion mondiale et dirigées contre un agresseur quelconque qui recourt aux armes (2). »

(1) Vicomte Cecil : *A Great Experiment*, 1941, page 331.

(2) Winston Churchill : *Arms and the Covenant*, page 362.

La conception pacifiste selon laquelle la force n'est plus nécessaire parce que l'opinion publique internationale n'aurait qu'à s'exprimer pour que sa voix fût entendue et obéie ne répond à aucune réalité. Cependant, certains gouvernants des pays démocratiques et de nombreux promoteurs de l'organisation internationale, ont voulu que l'opinion publique remplaçât la force jugée odieuse et inutile, alors que l'opinion publique a justement pour devoir de permettre l'emploi de la force quand, seule, celle-ci peut arrêter les violents !

— *Pour conclure* on peut dire que le pacifisme d'entre les deux guerres, malgré les bonnes intentions qu'il a pu avoir, a, presque autant que l'isolationnisme, contrarié la cause de la paix, de l'ordre et de la justice internationale !

Il a puissamment servi à frayer la voie à l'agression et à la guerre. Walter Lippmann fait un tableau frappant de sa malfaisance quand il dit : « Le cours des événements, depuis la prise de la Mandchourie en 1931 jusqu'à l'invasion de la Pologne en 1939, a montré combien l'idéal pacifiste en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis, permit et même encouragea les ambitions des Etats agresseurs. L'exemple des Britanniques qui étaient sincèrement opposés à la guerre et des Américains qui possédaient leur loi de neutralité n'eut pas d'influence sur nos ennemis actuels. Il les amena simplement à penser qu'ils n'auraient pas à affronter la résistance des Anglais et des Américains. Et quand, à la fin, on leur résista, le souvenir qu'ils avaient gardé des déclarations pacifistes les amena à se plaindre amèrement d'avoir été frustrés d'une conquête facile par une conspiration d'hypocrites.

« Ainsi, les prédications et l'attitude des pacifistes en Grande-Bretagne et en Amérique furent une des raisons de la guerre mondiale. C'est à cause d'elles qu'on ne réussit pas à maintenir les armements au niveau des armements sans cesse accrus de l'Allemagne et du Japon (1). »

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 33.

TITRE IV

L'INCAPACITÉ DES GRANDES DÉMOCRATIES

CHAPITRE PREMIER

LA RESPONSABILITÉ RESPECTIVE DES GRANDES ET PETITES PUISSANCES

C'est la faiblesse de la politique des grandes démocraties qui fut la cause de l'échec de la Société des Nations; elle a rendu celle-ci incapable de sauvegarder la paix et l'ordre international. En faisant cette constatation, exclut-on la responsabilité des petites Puissances démocratiques qui avaient le même idéal et les mêmes intérêts que les grandes Puissances et qui, comme une tragique expérience l'a montré, ont autant, sinon plus, souffert qu'elles de la guerre qui ne les a pas épargnées ?

I. — Les petites Puissances n'ont pas entravé le développement de l'organisation internationale.

La politique des petites Puissances démocratiques, à certains égards, a reflété les mêmes illusions et les mêmes faiblesses que celle des grandes Puissances. Elles ont été inspirées dans une mesure variable par l'isolationnisme et le pacifisme, elles ont participé aux vices du mauvais parlementarisme international. Il ne pouvait en être autrement. L'esprit d'une époque souffle par-dessus les frontières de pays qui participent à la même civilisation.

Cependant, il serait fort injuste d'attribuer aux petites Puissances démocratiques une part prépondérante dans la responsabilité de l'échec de la Société des Nations.

Dans divers domaines, les petites Puissances ont montré plus d'esprit international et plus de bonne volonté que les grandes.

a) Ainsi en fut-il en matière de règlement pacifique des différends. Les petites Puissances ont été les premières à accepter l'obligation de recourir à un règlement arbitral ou judiciaire. Elles ont donné l'exemple. Les grandes Puissances l'ont suivi, par la suite, avec plus ou moins d'hésitation et en formulant, en général, des réserves d'une grande portée.

On dira évidemment que les petites Puissances, à la différence des grandes, n'avaient pas, dans la plupart des cas, la possibilité d'exercer

des pressions politiques, économiques, financières ou autres. Leur intérêt était donc de soumettre leurs différends à des arbitres ou à des juges en présence desquels elles se trouvaient sur un pied d'égalité avec leur contradicteur, si puissant fût-il. Mais cette considération ne suffit pas à tout expliquer. En effet, certaines petites Puissances se sont montrées réticentes en matière d'arbitrage et de règlement judiciaire.

b) Dans le domaine de la sécurité collective, les petites Puissances — notamment celles à l'égard desquelles les grandes Puissances ne formulaient pas de revendications — pouvaient être tentées de pratiquer, autant que possible, une politique de neutralité et d'abstention en évitant d'être mêlées à des conflits qui semblaient ne pas les concerner. Malgré cette tentation à laquelle elles ont plus ou moins cédé, les petites Puissances ont en général fait preuve d'une hardiesse et d'une bonne volonté relatives.

Un certain nombre de ces Puissances s'associèrent aux efforts faits en 1923 et en 1924 pour organiser d'une façon pratique la sécurité (pacte d'assistance mutuelle de 1923, protocole de Genève de 1924) (1) et ce n'est pas elles qui portent la responsabilité de l'échec de ces deux tentatives.

Mais il est surtout remarquable que, dans les cas d'agressions commises en violation du Pacte, les petites Puissances, au lieu de se réfugier dans une prudente et peureuse réserve, se montrèrent, au sein du Conseil et surtout de l'Assemblée, défavorables à l'agresseur. Ainsi, dans l'affaire de Corfou, elles se montrèrent fort émues; dans le conflit sino-japonais, loin de vouloir ménager le Japon, elles insistèrent pour que jouassent les procédures du Pacte. Dans le cas du conflit italo-éthiopien, elles appliquèrent les sanctions sans se faire prier. L'échec de celles-ci les convainquit que la France et la Grande-Bretagne n'étaient ni l'une ni l'autre décidées à faire une réalité des principes du Pacte, et elles en tirèrent la conclusion que, puisque les grandes Puissances n'étaient pas disposées à appliquer loyalement l'article 16, qu'elles ne s'inspiraient que de leurs intérêts particuliers et n'avaient pas le souci d'obtenir des résultats effectifs, la prudence leur commandait de reprendre leur liberté et de ne plus se considérer à l'avenir comme liées par l'article 16 qui leur imposait de lourdes charges et leur faisait courir de grands risques sans leur donner, en contre-partie, une protection réelle. Il est difficile de les condamner.

II. — Les petites Puissances eussent suivi les grandes si celles-ci avaient été de l'avant.

Le développement de la Société des Nations, l'affermissement de la sécurité collective exigeaient, par la force des choses, le concours actif des grandes Puissances qui représentaient la plus grande force militaire, politique et économique. Même unies et résolues, les petites Puissances n'eussent pu, par leur seul effort, assurer le succès du

(1) Le Protocole de Genève du 2 octobre 1924 recueillit 19 signatures. La France fut la seule grande puissance qui le signa.

nouvel ordre international. Cependant, la somme des petites Puissances représentait, du point de vue matériel, un appoint appréciable, et surtout une force morale considérable. En effet, les petites Puissances étant, faute de moyens, moins sujettes aux tentations de la politique d'impérialisme et d'agression, pouvaient plus facilement faire entendre la voix de la justice. Si les petites Puissances n'ont pas toujours joué avec zèle le rôle d'animateur, de stimulant, de critique qui leur revenait, elles n'ont pas été, d'une façon générale, une entrave au développement de l'ordre international. Si les grandes démocraties avaient été d'accord pour appliquer loyalement et consciencieusement le Pacte de la Société des Nations, l'ensemble des petites Puissances les eussent suivies (1). Ces dernières ont tendu à se réfugier dans la réserve et l'abstention parce qu'elles ont compris qu'elles ne pouvaient pas vraiment compter sur les grandes démocraties occidentales, soit en désaccord quant à la politique à suivre, soit d'accord pour se dérober et ne donner à la Société des Nations qu'un appui insuffisant, plus verbal qu'effectif.

Puisque ce sont les défaillances des grandes démocraties qui ont été la cause de l'échec de la Société des Nations et de la paix, c'est de la conduite de ces grandes démocraties qu'il sera question dans les chapitres suivants. On ne perdra pas de vue, cependant, que certaines faiblesses de l'esprit public ont été communes à tous les pays démocratiques.

(1) Comme le dit M. Constantin Epirotis :

« Chaque fois qu'une grande Puissance s'est trouvée disposée à prendre, à Genève la tête d'un mouvement tendant à renforcer la sécurité collective, ou a fait triompher dans un cas particulier une cause juste, elle a été sûre de pouvoir compter sur le concours complet des moyens et petits Etats. » (*La Société des Nations non coupable*, p. 156.)

CHAPITRE II

LES MANIFESTATIONS DE L'INCAPACITÉ DES DÉMOCRATIES

L'action des gouvernements des grands pays démocratiques dans le domaine international s'est révélée profondément déficiente. L'esprit qui animait les hommes et les méthodes qu'ils employaient ne permettaient pas d'obtenir le succès. En effet, assurer la paix et l'ordre dans le monde n'est jamais chose facile. Mais dans le monde d'après guerre, où tant de ferments de discorde existaient, où de grands pays visaient la subversion et préméditaient la guerre, c'était une tâche particulièrement ardue.

Presque tout manqua à ceux qui avaient le devoir d'assumer cette tâche : la conviction et l'attachement à une politique, le souci d'obtenir des résultats effectifs, la capacité de vouloir les moyens nécessaires pour atteintre les fins, le courage de faire front à l'adversaire.

SECTION I. — L'ABSENCE D'UNE VOLONTÉ FERME DE CRÉER UN NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL.

Pour réussir une œuvre politique quelle qu'elle soit, il faut d'abord la conviction que cette œuvre est nécessaire et bonne et la ferme volonté de vaincre.

Une telle conviction et une telle volonté n'existaient pas chez la plupart des dirigeants des pays démocratiques.

Les uns, tels Mac Donald, Neville Chamberlain en Grande-Bretagne, Laval, Chautemps, Bonnet, en France, ne croyaient pas en la Société des Nations. Hommes de la génération et de la mentalité d'avant 1914, ils tenaient aux procédés de la politique traditionnelle et voyaient, de ce fait, avec scepticisme et défiance la nouvelle institution. Par ailleurs, faute d'expérience, certains étaient complètement ignorants de la vie internationale; ne connaissant pas de langue étrangère, ils ne se sentaient pas à l'aise dans les réunions genevoises et aptes à y réussir.

D'autres, plus simples et plus ouverts, avaient pris position pour la Société des Nations et ils se réclamaient de son idéal et de son esprit. Elle leur fournissait un théâtre où ils se produisaient à leur avantage, mais la plupart d'entre eux étaient légers, mal préparés à un long et difficile effort. Or, c'était une dure lutte qu'il fallait soutenir avec énergie, réflexion et ténacité contre l'indifférence et l'hostilité qu'on trouvait dans son propre pays et dans les autres pays. Une bonne volonté inconsistante et vague ne suffisait pas.

On note une étrange et funeste inconséquence. Ceux qui, en Grande-Bretagne et en France, ne croyaient pas en la Société des Nations,

faisaient plus ou moins semblant d'y croire pour ne pas mettre contre eux une partie de l'opinion publique. Bien plus, ils n'hésitaient pas, le cas échéant, pour les commodités de leur politique, à faire état de l'existence de la Société des Nations. C'est ainsi que ceux-là mêmes qui ne se souciaient pas de faire que cette Société représentât une protection effective de la paix et de l'ordre international, prenaient prétexte de son existence et des pactes conclus sous son égide pour réduire ou négliger les armements nationaux !

La Société des Nations, quoi qu'en aient pensé certains techniciens entichés de pseudo-réalisme, représentait une idéologie, c'est-à-dire une conception de la vie internationale, des principes, un esprit, une méthode ! Ces principes étaient ceux de la philosophie démocratique. C'étaient la liberté des peuples et le respect de leurs droits, que ces peuples fussent forts ou faibles, la fidélité à la parole donnée, la solidarité internationale, c'est-à-dire la conjugaison des efforts des nations pour assurer leur sécurité mutuelle et améliorer leur condition.

Quant à la méthode qui découlait des principes, elle consistait à développer une politique de loyauté et de clarté, à éviter les combinaisons tortueuses et malhonnêtes par lesquelles, pour sauvegarder quelques intérêts nationaux particuliers, on sacrifie les intérêts supérieurs de la communauté internationale.

L'absence de foi dans les principes de la Société des Nations et l'absence de volonté d'appliquer ces principes sont attestées par l'histoire de l'entre deux guerres.

I. — Les engagements ne sont pas tenus.

La France et la Grande-Bretagne n'ont pas tenu les engagements contractuels qu'elles avaient pris (1). Elles ont donné l'exemple de la violation de la parole donnée. Sans doute, leur conduite est-elle à cet égard moins coupable que celle des dictatures nationalistes. Celles-ci ont violé leurs engagements de ne pas commettre d'agressions; la France et la Grande-Bretagne n'ont pas commis d'agressions, elles se sont bornées à ne pas apporter l'aide qu'elles devaient fournir aux victimes des agressions, à refuser leur concours pour le maintien de l'ordre international.

Les traités auxquels on ne fit pas honneur furent le Pacte de la Société des Nations et des traités particuliers conclus sous l'égide de la Société des Nations.

1. — *Le Pacte de la Société des Nations.*

On n'eût pas la volonté d'appliquer les articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations, qui visaient la garantie de l'indépendance

(1) Un mérite de la politique des Etats-Unis est de n'avoir pas voulu contracter des engagements qu'on n'était pas préparé à tenir.

L'isolationnisme américain au moins fut franc. Au lieu de faire de vaines promesses, on ne cessa de répéter au monde qu'il ne fallait pas qu'il compte sur le concours des Etats-Unis.

et de l'intégrité des Etats membres de la Société des Nations et la répression de l'agression.

Le Gouvernement britannique n'eut pas, d'une façon générale, cette volonté, et le Gouvernement français, en fait, l'eut encore moins, bien qu'il se soit posé en champion de la sécurité collective !

La liste des défaillances est longue :

— Conflit polono-lithuanien. Vilna, 1921.
— Conflit sino-japonais. Mandchourie, 1931-1933.
— Conflit bolivo-paraguayen. Chaco, 1932-1935.
— Conflit italo-éthiopien, 1935-1936.
— Conflit espagnol, 1935-1939.
— Conflit sino-japonais, 1937.
— Annexion de l'Autriche, 1938.
— Affaire d'Albanie, 1939.

Dans tous ces cas, une guerre fut entreprise où des actes de force furent commis (dans le cas de l'Autriche, celle-ci, se voyant abandonnée, jugea la résistance inutile et se soumit à la force). La Société des Nations devait s'opposer à la violence, assister la victime. Les gouvernements des deux grandes Puissances démocratiques, la France et la Grande-Bretagne, qui avaient le « leadership » de la Société des Nations, ne montrèrent l'un et l'autre, en aucun cas, une volonté résolue de faire honneur à leurs engagements. Leurs raisons ou leurs prétextes varièrent : ils voulaient ménager l'agresseur, le sort de la victime leur était indifférent, ils ne trouvaient pas les concours qu'ils eussent voulu trouver, ils n'avaient pas les moyens de mettre facilement en échec l'agresseur... Mais par-dessus tout, il y avait le manque d'attachement aux principes de la Société des Nations, l'absence de volonté effective de faire régner dans le monde la paix et l'ordre dans l'intérêt commun, dût-on pour cela recourir à la force !

Dans le cas des obligations établies par le Pacte de la Société des Nations, le manquement à la parole donnée, pour grave qu'il soit, n'est pas flagrant et brutal. En effet, les dispositions du Pacte n'avaient pas une stricte rigidité, elles laissaient une certaine liberté d'appréciation aux Etats. Par ailleurs, le système du Pacte était un système collectif, si bien que le refus des uns pouvait, dans une certaine mesure, fournir une excuse à l'abstention des autres : la défection initiale des Etats-Unis avait faussé, disait-on, les prévisions du Pacte et rendu beaucoup plus onéreuse l'application du système des sanctions ! Dans ces conditions, les défaillances des deux grandes démocraties occidentales peuvent apparaître plus comme un défaut d'attachement aux principes de la Société des Nations que comme un manquement formel à la parole donnée.

2. — *Les Traités particuliers.*

Des manquements flagrants à la parole donnée se produisirent au contraire pour des traités particuliers conclus sous l'égide de la Société des Nations. La Grande-Bretagne et la France, chacune en

des circonstances différentes, donnèrent le spectacle du reniement de leur parole.

La Grande-Bretagne le donna en 1936 lors de la remilitarisation de la Rhénanie par l'Allemagne. En vertu des articles 1er et 4 du traité de garantie mutuelle de Locarno du 16 septembre 1925, la Grande-Bretagne devait assurer le respect des dispositions imposant la démilitarisation de la Rhénanie. En fait, la Grande-Bretagne n'était pas disposée à fournir la garantie promise.

La France donna le même spectacle en septembre 1938. Unie à la Tchécoslovaquie par un traité d'alliance en date du 25 janvier 1924, elle enjoignit au Gouvernement tchécoslovaque de se soumettre à la volonté d'Hitler au lieu de fournir à son alliée l'assistance qu'elle lui devait.

Dans les deux cas, le créancier de l'obligation ne formula pas de protestation; il s'inclina devant la volonté de son partenaire de ne pas tenir la promesse faite. Le scandale du manquement de la parole donnée ne fut donc pas flagrant. Il n'en fut pas moins réel ! La Grande-Bretagne et la France pratiquèrent en fait la théorie du chiffon de papier.

A la suite de Munich, il apparut que les engagements de la France, tout au moins ceux contractés par elle à l'égard des alliés orientaux, étaient sans valeur. Il n'y avait pas plus de raison que l'on tînt les promesses faites à l'U. R. S. S. que celles faites à la Tchécoslovaquie !

Sans doute, en septembre 1939, la Grande-Bretagne et la France - cette dernière avec beaucoup d'hésitation — firent honneur à leurs engagements à l'égard de la Pologne, sans lui fournir du reste une aide efficace ! Mais il ne s'agissait plus de faire fonctionner un système général de sécurité collective. La France et la Grande-Bretagne qui avaient laissé tomber en ruines ce système ne songèrent même pas à le ressusciter. Les deux grandes démocraties occidentales voyant seulement leur intérêt particulier, c'est-à-dire le danger prochain qui les menaçait, prirent le parti de la Pologne pour ne pas se trouver seules en tête à tête avec l'Allemagne hitlérienne après que la Pologne aurait été écrasée !

II. — On cherche par des voies tortueuses des avantages particuliers.

Les Membres de la Société des Nations furent guidés principalement par le souci de leurs intérêts particuliers et de leur propagande. Ce fait a été jugé parfois avec une sévérité excessive. En effet, les nations, comme les individus, ne feront jamais abstraction de leurs intérêts particuliers.

Ce que l'on peut raisonnablement demander, c'est que, d'une part, les intérêts particuliers poursuivis par les gouvernements ne soient pas en opposition radicale avec l'intérêt général et que, d'autre part, les intérêts particuliers, même légitimes, ne fassent pas perdre de vue les grands intérêts communs.

A cet égard, ce ne sont pas les intérêts particuliers des démocraties

occidentales qui ont mis en péril l'ordre international, et le reproche assez souvent adressé à la Grande-Bretagne et à la France d'avoir compromis la cause de la Société des Nations en la mettant au service de leurs intérêts conservateurs est fort injuste (1). En effet, leur prétention de conserver ce qu'elles avaient et de maintenir un *statu quo* territorial, dans l'ensemble équitable, était légitime. Au contraire, les « intérêts particuliers » des Puissances revendiquantes, visant une politique d'agrandissement, de conquête et d'oppression, étaient incompatibles avec les principes de l'institution et le bien de la communauté internationale (2).

Si les Gouvernements britannique et français furent coupables, ce n'est pas parce qu'ils n'ont pas cédé d'emblée aux revendications d'un revisionnisme subversif et réactionnaire, mais au contraire parce qu'ils ne s'y sont pas opposés énergiquement. Leur tort fut de chercher à se concilier les pays belliqueux en sacrifiant la loi internationale dans le vain espoir de sauver leur mise.

Laval employa une formule qui parut à beaucoup le dernier mot de la sagesse politique : « C'est avec ses ennemis qu'il faut s'entendre ! » Comme toute formule générale, celle-ci contenait une part de vérité. C'est en effet avec ses ennemis qu'un conflit est à redouter. Aussi bien faut-il essayer de dissiper la haine, d'apaiser les ressentiments et de liquider les conflits par des concessions mutuelles. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agissait; en fait, on cherchait à s'entendre avec ses ennemis en leur livrant ses amis, à détourner l'agression vers les autres dans l'espoir vain d'assurer par ce moyen sa propre sécurité. On abandonnait la conception d'un monde pacifique où la sécurité et les droits de tous seraient assurés. A un certain nombre d'hommes politiques, de parlementaires, de journalistes faisant autorité, cela paraissait le fin du fin, la grande habileté, la politique réaliste et avisée opposée au soi-disant don-quichottisme de ceux qui proclamaient la paix indivisible et prônaient la résistance collective à l'agression !

Ce petit machiavélisme des pays démocratiques était non seulement moralement vil, mais encore dénué de toute efficacité en face du machiavélisme systématique et du singulier dynamisme des dictateurs (3).

(1) Dans l'ouvrage du Professeur Carr, intéressant à tant d'égards, on trouve répétée, sous des formes diverses, cette accusation dirigée contre les démocraties occidentales d'avoir voulu mettre la Société des Nations au service de leurs intérêts particuliers : « ... Evoquer la Société des Nations c'est rappeler une série d'échecs et, ce qui est pire encore, évoquer une association d intérêts particuliers à un groupe particulier de Puissances... » (CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), p. 164.)

(2) Nous nous sommes étendus sur ce point (voir plus haut, titre Ier, chapitre II).

(3) Maritain dit justement du machiavélisme tempéré « qu'il était plus ou moins paralysé, soit par un résidu de règles et de scrupules moraux, soit par une tradition de convenances diplomatiques et de bonne tenue, soit même dans un certain cas, par un manque d'imagination, de hardiesse, de goût du risque ». Il ajoute :

« Le totalitarisme vit du machiavélisme, la liberté en meurt. Le seul machiavélisme dont une démocratie comme telle soit capable est le machiavélisme atténué et faible. En face du machiavélisme absolu, les Etats démocratiques, héritiers de l'ancien régime et de sa vieille politique machiavélique, ou bien continueront d'user du machiavélisme faible et d'être détruits du dehors;

Ceux-ci, en effet, savaient ce qu'ils voulaient — c'est-à-dire la conquête et la domination — et ils le voulaient bien. Ils avaient la claire vision du but à atteindre, et ils le poursuivaient avec résolution. Avec les procédés de contrainte et de propagande de l'Etat totalitaire ils insufflaient à leurs peuples l'enthousiasme et le goût de la lutte, en même temps qu'ils les accoutumaient à une obéissance immédiate, complète et aveugle. Dès lors, toutes les manœuvres diplomatiques pouvaient se dérouler sans entrave. Les gouvernements avaient la faculté de changer sans difficulté à tout moment d'alliés ou d'ennemis, ils risquaient beaucoup moins de s'empêtrer dans les complications de leur propre manœuvre, d'être victimes de leurs mensonges.

Sur ce terrain de la ruse, de l'imposture, du cynisme, les gouvernements démocratiques combattaient à armes inégales. Ils étaient battus d'avance. Ils étaient extraordinairement inférieurs à leurs adversaires libres de leurs mouvements, dégagés de tout scrupule, animés d'une extraordinaire ardeur combattive, possédant l'audace et le goût du risque et ne perdant jamais de vue le but final grandiose qu'ils poursuivaient.

La force des pays démocratiques c'était la foi dans leurs principes : respect de l'homme, liberté des peuples, fidélité à la parole donnée, solidarité de tous les peuples. A partir du moment où, au nom d'un soi-disant réalisme, on abandonnait ces principes pour rechercher la satisfaction d'un intérêt particulier, souvent secondaire, on travaillait à sa propre ruine.

Par ailleurs, un des tristes résultats de la politique de pseudo-réalisme et d'équivoque menée par les dirigeants des pays démocratiques, a été de décourager leurs opinions publiques et de détruire leur foi dans la Société des Nations et leur espoir de créer un nouvel ordre international pacifique et juste.

Or, aucune grande entreprise politique ne peut être conduite à bonne fin sans l'appui ardent et résolu de l'opinion. On ne peut bien mener une guerre si le peuple est contraire à la guerre ou ne s'y donne qu'à moitié; on ne peut opérer une transformation dans l'ordre international comme dans l'ordre national si elle laisse l'opinion sceptique ou indifférente !

Certes, les préparations techniques sont indispensables, mais elles ne sont pas suffisantes en dépit de ce que croient certains techniciens bornés. Il fallait, pour assurer le succès de la Société des Nations, que les peuples missent leur foi et leur espérance en elle, et pour qu'il en fût ainsi, il fallait que les gouvernants ne donnassent pas eux-mêmes le spectacle d'une foi vacillante, qu'ils affirmassent leurs principes et surtout qu'ils les appliquassent ! Il ne fallait pas donner l'impression que sur la scène de Genève, derrière les grands mots, il n'y avait que des velléités ou, pire encore, d'étroits égoïsmes nationaux, de mesquins intérêts particuliers !

ou bien ils se décideront à recourir au machiavélisme absolu, qui n'est possible qu'avec la règle totalitaire et l'esprit totalitaire; et ainsi ils se détruiront eux-mêmes du dedans. Ils ne survivront et ne prendront le dessus qu'à la condition de rompre avec toute forme de machiavélisme. »

SECTION II. — Une politique qui ne se soucie pas des résultats. Le formalisme.

I. — L'indifférence vis-à-vis des résultats.

Un des torts de ceux qui ont conduit la politique de la Société des Nations, tort imputable celui-là non à ses adversaires et à ses faux amis, mais à ceux-là mêmes qui, avec bonne foi, voulaient servir les principes de l'institution, a été souvent de perdre de vue les résultats pratiques à atteindre.

On appliqua le Pacte sans se soucier des conditions à remplir pour atteindre le résultat effectif auquel on devait tendre, ou bien on se contenta de résultats illusoires.

Par exemple, il était fort bien d'appliquer l'article 16 dans le cas de l'agression italienne contre l'Ethiopie. Mais l'important n'était pas de mettre en application l'article 16, l'important était que cette application aboutît à un succès, c'est-à-dire que l'agresseur fût effectivement mis en échec. L'article 16, en effet, avait été établi pour réprimer l'agression et non simplement pour que jouât une procédure, que fût accompli un rite, dans le cas d'une agression ! Autrement dit, en politique internationale comme dans la politique intérieure, le devoir des hommes d'Etat n'est pas de se borner à faire des gestes, à prendre une attitude, à prononcer une condamnation, il est de faire que leur volonté s'impose malgré les résistances qu'elle rencontre.

Entreprendre sans avoir la volonté de réussir et sans s'assurer des moyens qui permettraient de réussir est quelquefois pire que de s'abstenir.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faille s'engager qu'à coup sûr. S'il en était ainsi on n'entreprendrait presque jamais. Il peut même exister un devoir de livrer bataille alors qu'on n'a aucun espoir de vaincre. En pareil cas, on ne pèche ni par légèreté ni par illusion, on veut, par un geste courageux, sauver l'honneur et préparer les victoires de l'avenir. Mais ce sont là des cas exceptionnels et tragiques. Il reste que chaque fois que le succès est possible on doit faire tout ce qu'il faut pour l'obtenir. C'est une faute de se lancer dans une entreprise sans prévoir les résistances auxquelles on se heurtera, sans être prêt à employer tous les moyens honnêtes permettant de les briser !

On peut dire que cette volonté d'aboutir à des résultats pratiques a été absente dans les grandes entreprises de la Société des Nations. La Conférence du Désarmement et l'application de l'article 16 à l'encontre de l'Italie dans le conflit éthiopien sont des exemples typiques de cette carence !

1. — *La Conférence du Désarmement.*

Lorsqu'on convoqua la Conférence du Désarmement, le but devait être d'arriver à soumettre les armements de toutes les Puissances à une réglementation et à un contrôle international, à réduire ces armements ou tout au moins à mettre obstacle à leur accroissement. Tout devait

être mis en œuvre pour obtenir, tant bien que mal, ce résultat. Il fallait tenir compte des impossibilités, des résistances incoercibles, des surenchères, des manœuvres des adversaires de la paix, notamment des manœuvres éventuelles de l'Allemagne nationaliste, qui chercherait l'occasion de réarmer librement, afin d'obtenir la supériorité des armements nécessaires pour entreprendre une politique de guerre et de domination.

Au lieu de cela, on s'écarta du programme de la Commission préparatoire du Désarmement, programme relativement modeste, mais qui eût été d'une très grande valeur s'il avait été réalisé. Les grandes Puissances présentèrent des plans audacieux et sensationnels qui, étant donné les conditions politiques du monde, avaient peu de chance d'être adoptés. La Conférence alla à la dérive. Tout se passa comme si l'échec de la Conférence était chose de peu d'importance et comme si le souci des gouvernements était, en présentant un plan à effet, de prendre une position morale avantageuse vis-à-vis de leur opinion publique nationale ou de l'opinion internationale, et de rejeter sur les autres la responsabilité de l'échec de la Conférence !

Les grandes Puissances n'agirent à aucun moment comme si elles avaient été dominées par le souci, qui eût dû être le leur, d'arriver à un accord de quelque valeur pratique et de ne pas créer une situation pire que si la Conférence du Désarmement n'avait pas eu lieu ! Peut-être les gouvernants, inspirés par la conception qu'ils se faisaient des intérêts particuliers de leur pays ou par les illusions de leur opinion publique, étaient-ils plus désireux d'éviter une solution contraire à leurs vues ou de se donner l'apparence d'une attitude progressive que d'aboutir à un accord. Cependant, ceux tout au moins qui avaient poussé à la réunion de la Conférence, ne pouvaient considérer l'échec final de la Conférence comme une chose indifférente. L'imprévoyance et la légèreté caractérisaient donc leur conduite. Ils avaient voulu la réunion d'une conférence, mais ils n'avaient pas montré la prévision et la fermeté nécessaires pour aboutir à un résultat positif, si modeste fût-il. Ils avaient laissé les choses aller comme si cela était sans conséquence, et Dieu sait que ce n'était pas sans conséquence. Faisant le bilan de la Conférence du Désarmement, M. Churchill pouvait dire :

« En définitive, qu'avons-nous obtenu ? Nous n'avons pas obtenu le désarmement. L'Allemagne a réarmé. Le réarmement de l'Allemagne, tel est le résultat monstrueux de cet immense effort (1). »

2. — *Les sanctions appliquées à l'Italie.*

La mise en œuvre de l'article 16 dans le cas du conflit italo-éthiopien est un exemple plus typique encore d'une action entreprise sans souci du résultat pratique à obtenir. En effet, rien, sinon la pression de son opinion publique, n'obligeait le Gouvernement britannique à mettre en mouvement le mécanisme des sanctions à l'encontre de l'Italie. Précédemment, plusieurs Etats avaient recouru à la guerre en violation du Pacte de la Société des Nations et on s'était abstenu de faire jouer

(1) Winston CHURCHILL : *Arms and the Covenant*, page 131.

l'article 16, on s'était contenté de recourir aux procédures des articles 11 et 15, procédures qui permettaient d'exercer une pression sur les parties en conflit et de se prononcer sur les mérites du cas. Si le Gouvernement britannique décida de mettre en jeu l'article 16, c'est qu'il devait avoir le désir que cette application fût couronnée par un succès. Mais ce simple désir ne suffisait pas. Il eût fallu une ferme volonté d'obtenir le succès en recourant aux moyens capables de l'assurer. En effet, la mise en œuvre des sanctions à l'égard de l'Italie allait constituer une épreuve décisive pour la Société des Nations, la sécurité collective et l'avenir de la paix. En cas de succès, c'était l'efficacité du système de la sécurité collective qui eût été prouvée. La volonté de subversion d'une grande Puissance eût été mise en échec. L'impression eût été énorme ! Le régime mussolinien n'eût peut-être pas survécu à cette défaite. En tout cas, les agresseurs éventuels eussent été intimidés, tandis que les pays attachés à la paix et à l'ordre international eussent été enhardis et réconfortés.

C'était donc une grave faute de s'engager à la légère dans la voie des sanctions, de rechercher une épreuve de force sans se mettre en état de la gagner. En effet, la question n'était pas de faire jouer ou non la procédure de l'article 16, elle était, si on mettait en jeu l'article 16, de faire que les sanctions atteignissent leur objet, c'est-à-dire que l'agresseur subît un échec. Il fallait donc être résolu à appliquer les sanctions susceptibles d'avoir un effet rapide et décisif, mettre l'embargo sur le pétrole, fermer le Canal de Suez, et faire encore davantage si besoin était ! Or, il s'avéra que les promoteurs des sanctions n'avaient pas la volonté d'emporter la victoire en recourant aux sanctions efficaces.

Sur ces entrefaites parut le plan Laval-Hoare. Ce plan n'était pas satisfaisant; il imposait à l'Ethiopie des sacrifices considérables et il limitait seulement le bénéfice que l'Italie tirerait de son agression. Le rejet de ce plan impliquait raisonnablement qu'en tout état de cause on assurerait à l'Ethiopie un sort meilleur que celui que le plan lui faisait. Il eût paru absurde d'imaginer qu'on l'encouragerait à persévérer dans la résistance si on devait laisser l'agresseur obtenir une victoire complète (1). Cependant l'absurde arriva. On rejeta le plan Laval-Hoare mais on ne voulut pas faire ce qu'il fallait pour assurer le salut de l'Ethiopie, qui succomba. Dans cette attitude, il n'y eut sans

(1) Sir Samuel Hoare, lors de sa démission, déclara aux Communes :

« Je vais vous dire ce qui m'a constamment préoccupé : j'ai été épouvanté à l'idée que nous puissions amener l'Ethiopie à croire que la Société des Nations peut faire plus que ce qui est en son pouvoir et que, en fin de compte, nous nous trouvions en face d'une terrible déception le jour où l'Ethiopie serait complètement détruite en tant qu'Etat indépendant... » (*Parliamentary Debates, Fifth Series*, volume 307 : *House of Commons*, p. 2013.)

On comprend très bien la préoccupation de Sir Samuel. En effet, mieux eût valu pour l'Ethiopie un compromis qui lui eût évité le pire, c'est-à-dire une défaite complète et l'annexion de son territoire par l'Italie. Mais vraisemblablement, l'adoption du plan Laval-Hoare par la France et la Grande-Bretagne n'eût pas même eu cet heureux résultat. Mussolini, convaincu que la Grande-Bretagne et la France étaient, de toutes façons, décidées à ne pas employer la force contre lui, n'eût pas été plus arrêté par le plan Laval-Hoare qu'il ne l'avait été par le Pacte de la Société des Nations et les autres engagements qui le liaient !

doute ni mauvaise foi ni machiavélisme, le souci du résultat final du conflit fut simplement absent ! On se borna à faire des gestes, à prendre des attitudes d'intransigeance, sans s'inquiéter de la chose essentielle qui était d'assurer le succès de la politique des sanctions (1) !

Tout cela, qui peut paraître étonnant, exprime un vice de la politique d'avant guerre des pays démocratiques. La politique était conçue non comme une action mais comme un jugement. Prendre parti, c'était faire un geste, adopter une attitude, ce n'était pas agir et réaliser.

Dans le système de la Société des Nations l'action fut absente et elle fut, d'une façon générale, remplacée par le formalisme comme nous allons le voir.

II. — Le formalisme.

Le formalisme est un système qui substitue le rite à l'action, qui se satisfait d'apparence et néglige la réalité. Il revêtit diverses formes.

1° *L'accomplissement de rites.*

C'était accomplir un rite que de mettre en application l'article 16 sans, comme nous venons de le dire, se soucier du résultat. L'application des autres articles du Pacte, l'article 11 et l'article 15 notamment, eut ainsi parfois le caractère d'un rite. On eut plus le souci de satisfaire aux exigences formelles du Pacte en déroulant une procédure que d'obtenir un résultat. Toutefois, quand il s'agissait seulement de conciliation, les membres du Conseil et de l'Assemblée pouvaient penser qu'ils s'étaient acquittés de leur devoir une fois qu'ils avaient exprimé une opinion, formulé une proposition ou une recommandation. En matière de sanctions, cette illusion n'était pas permise !

2° *Les batailles de textes.*

Comme dans tous les parlements et conseils gouvernementaux, on discuta au sein de l'Assemblée et du Conseil de la Société des Nations et on y adopta des textes, qui se présentèrent habituellement sous forme de « résolutions ».

Les discussions qui permettaient aux opinions diverses de s'affronter, pouvaient servir à faire connaître les points de vue respectifs des gouvernements, non pas tant aux autres gouvernements qui les connaissaient déjà qu'à l'opinion publique. Cependant, souvent le langage parlé était une sorte de langage chiffré, peu compréhensible pour les

(1) Le 23 juin 1936, Sir John Simon, membre du Gouvernement, affirmait aux Communes qu'il « n'était pas disposé à risquer un seul bateau, même dans une bataille victorieuse, pour rétablir l'indépendance de l'Abyssinie. » (*Parliamentary Debates, Fifth Series*, vol. 313 : *House of Commons*, p. 1629.)

Cependant, observe le Vicomte Cecil, « nous étions expressément tenus par nos obligations du Pacte « à respecter et à maintenir l'intégrité territoriale et « l'indépendance politique » de l'Abyssinie. Nous avions affirmé et réaffirmé l'existence de cette obligation et nous avions encouragé l'Abyssinie à se fier à elle. » (Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, p. 278.)

non initiés, c'est-à-dire pour le public; celui-ci était généralement incapable de saisir les préoccupations dissimulées derrière les formules employées, formules diplomatiques compliquées, non directes, équivoques !

La conclusion des discussions était le vote d'une résolution. Cette résolution ne pouvant résulter que d'un vote unanime, devait être acceptée par tous les intéressés. Le vote d'un texte à l'unanimité ne signifiait pas que ce texte satisfaisait tout le monde. Ceux auxquels il plaisait le moins le votaient parce qu'ils le trouvaient moins mauvais ou moins déplaisant que ce que leurs partenaires plus nombreux et plus puissants avaient tenté ou auraient pu tenter de faire admettre.

La bataille qui se livrait, souvent longue et difficile, avait pour but d'arriver à l'élaboration d'un texte accepté par tout le monde. Dans cette bataille, chacun essayait de faire prévaloir, dans la plus large mesure, son point de vue. On insistait pour que telle phrase fût ajoutée, telle autre supprimée ou amendée, pour qu'on remplaçât un mot clair ou catégorique par un mot ambigu ou faible, pour qu'on atténuât une affirmation. Tel gouvernement demandait à formuler une réserve, par laquelle il maintenait telle ou telle prétention.

Ces batailles de textes, dans lesquelles les délégations dépensaient leur énergie, constituaient un exercice un peu vain. La résolution plus ou moins balancée, compliquée, contenait peu d'affirmations claires, ou bien celles-ci étaient le rappel de généralités que chacun pouvait interpréter à sa façon. La résolution votée était, en général, appelée à produire peu d'effets pratiques. Elle ne devait pas orienter ou modifier le cours des événements. Elle exprimait des opinions qui, sous la forme dans laquelle elles étaient présentées, n'étaient pas même de nature à impressionner le public. La plupart des gens ne la lisaient pas et, parmi ceux qui la lisaient, bien peu étaient capables de saisir la signification réelle du texte.

Quelquefois c'était à grand'peine qu'on arrivait à tomber d'accord sur un texte, et ce texte ne servait qu'à masquer le désaccord et à produire le moins d'effets possible ! Comme l'observe M. Bourquin : « Ce n'était pas une solution qu'on cherchait, c'était une formule — une formule qui permît de faire l'unanimité et de ne point se séparer sur un procès-verbal de carence (1). »

Quand nous parlons des vaines batailles de texte, nous pensons aux résolutions qui eussent dû donner une conclusion positive et pratique à un débat relatif soit à un conflit déterminé, soit à l'aménagement du système de la Société des Nations. Mais, de 1920 à 1937, la Société des Nations et la Conférence du Désarmement, organisée par elle, se sont livrées à une masse d'études préparatoires; de nombreuses commissions ont étudié les divers aspects des questions du règlement pacifique des différends, de la réglementation des armements et de la sécurité collective.

Ces travaux n'ont pas été absolument inutiles. Ils ont permis de fouiller à peu près tous les éléments des problèmes politiques touchant à l'Organisation internationale, d'exprimer, avec leurs nuances, les

(1) Maurice Bourquin : *Vers une nouvelle Société des Nations*, 1945, page 106.

points de vue les plus variés, de mettre en relief toutes les difficultés de la tâche et d'indiquer les moyens divers de les surmonter. Bien que ces travaux préparatoires contiennent beaucoup de longueurs, de redites, parfois de confusion et d'obscurité, ils ont comme éléments d'information et de documentation une valeur inestimable. On devra, à l'avenir, s'y référer, encore que la longueur des discussions, leur éparpillement, leur absence de présentation méthodique rendent difficile la consultation de cette énorme masse de documents. Mais on trouve là seulement des matériaux. Ils avaient été préparés pour construire et l'on n'a pas ou peu construit. C'est qu'en effet, si les problèmes avaient un côté technique généralement compliqué et difficile, ils avaient avant tout un caractère politique. Or, ou bien on n'avait pas, en général, la volonté d'arriver à une décision positive quelconque, ou bien il n'y avait pas d'accord sur le caractère même de la solution à adopter !

3° *La multiplication des traités.*

A la différence des résolutions de l'Assemblée et du Conseil, les traités internationaux créent des obligations juridiques. Encore faut-il que ces obligations ne soient pas illusoires et que les traités conclus soient appliqués.

Les traités internationaux conclus sous l'égide de la Société des Nations sont nombreux.

Un assez grand nombre ont été adoptés par des conférences diplomatiques préparées et convoquées par la Société des Nations. Ces traités portaient sur des matières dites « techniques » : communications et transit, contrôle des stupéfiants, questions sociales, commerce international, questions juridiques, etc... Il y eut là une activité considérable, peu bruyante et en somme utile. Sans doute le succès fut relatif. Certaines conférences n'aboutirent pas ou n'aboutirent qu'à des résultats assez minces, les ratifications et adhésions se firent attendre ou ne vinrent pas. Cela tient à ce que l'esprit international était peu développé et que les gouvernements étaient peu disposés à sacrifier quelque chose de leurs habitudes et de leurs intérêts pour rendre plus étroites les relations internationales et unifier ou rapprocher leurs systèmes juridiques; mais, dans ce domaine, les engagements pris furent en général tenus, et l'œuvre accomplie, bien que modeste, ne fut ni illusoire ni négligeable.

C'est dans l'ordre proprement politique que les traités conclus furent décevants. D'une part, certains traités faisaient des promesses équivoques qui trompaient l'opinion publique; d'autre part, les traités ne furent pas conclus avec la ferme volonté de les observer et, en fait, souvent les engagements pris ne furent pas tenus. Il y eut, en somme, en matière de traités, un phénomène caractérisé d' « inflation » et de « dévalorisation ». On conclut de nombreux traités, dont certains semblaient changer les conditions de la vie internationale et, à l'épreuve, tout cela se révéla sans valeur.

a) Traités illusoires.

Dans cette catégorie, on trouve des traités qu'on présenta à l'opinion publique comme des actes très importants appelés à transformer la vie internationale et à éliminer la guerre ou, tout au moins, à réduire considérablement les risques de celle-ci.

1) On peut citer en premier lieu le Pacte Briand-Kellogg ou Pacte de Paris, du 27 août 1928. Sans doute, ce Pacte fut conclu en dehors de la Société des Nations, et son principal intérêt fut de comporter la participation des Etats-Unis, qui se tenaient à l'écart de la Société des Nations.

Néanmoins, il y avait là une initiative sensationnelle dans le goût de l'époque, destinée à frapper les imaginations. Presque tous les Etats du monde devinrent parties à ce Pacte, par lequel ils déclaraient solennellement condamner le recours à la guerre pour le règlement des conflits internationaux. Mais les interprétations qui furent données de ce Pacte dans les notes diplomatiques qui précédèrent sa conclusion, dans les débats auxquels il donna lieu dans divers Parlements, notamment au Congrès américain, montraient que sous couleur de légitime défense, les gouvernements ne renonçaient pas à employer la force pour sauvegarder certains intérêts. Par ailleurs, aucune sanction, aucune consultation n'était prévue, et il était entendu que l'Etat qui violerait le Pacte de Paris s'exposerait seulement à un discrédit moral, discrédit qu'hélas la victoire, quand elle couronne les efforts de l'agresseur, n'a pas grand'peine à effacer !

2) Au sein de la Société des Nations, tandis que, d'une part, de nombreux Etats s'efforcèrent sans cesse d'atténuer la portée des obligations du Pacte en matière de sécurité collective, on élabora plusieurs conventions visant à compléter ce Pacte et à faciliter la mise en œuvre du système de sécurité établi par lui.

C'est ainsi que fut adoptée la Convention pour l'assistance financière du 29 septembre 1930 et la Convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, du 26 septembre 1931. On considéra ou on fit semblant de considérer ces deux conventions comme de nouvelles et précieuses garanties de sécurité. A la vérité, ces conventions compliquées, touffues, d'une application difficile, la seconde surtout, et qui du reste n'entrèrent pas en vigueur faute de ratifications, étaient sans valeur pratique. La convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre diminuait peut-être plutôt qu'elle ne renforçait la sécurité en soulignant la limitation des pouvoirs du Conseil en vertu du Pacte de la Société des Nations, qui restait l'unique fondement de son action !

Il faut noter aussi les réserves et les conditions insérées dans certains traités qui, en fait, réduisaient à peu de choses, sinon à rien, le champ d'application de ces traités !

b) Traités inappliqués.

En matière de règlement pacifique des différends et de sécurité, un nombre considérable de traités particuliers furent conclus suivant les modèles préparés par la Société des Nations et en réponse à l'invita-

tion qu'elle avait adressée aux gouvernements. En outre, plus de quarante Etats, dont l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne, la France, acceptèrent la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale. Vingt-trois Etats, dont la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, acceptèrent des engagements encore plus étendus en adhérant à l'Acte général d'arbitrage du 26 septembre 1928 !

Ce réseau dense d'engagements concernant le règlement pacifique des différends, de promesses de non agression, était impressionnant ! Une révolution, semblait-il, s'était opérée dans les relations internationales. Il n'y eut plus eu de place pour la guerre si tous ces traités avaient été respectés. Mais ils ne le furent pas. En effet, les Etats agresseurs avaient signé ces traités pour mieux tromper leurs futures victimes et donner le change sur leurs véritables intentions. Quant aux démocraties qui faisaient du respect de la parole donnée un principe de leur politique, elles donnèrent elles-mêmes l'exemple de l'oubli de leurs promesses (1).

Toute cette masse d'engagements concernant le règlement pacifique des différends et la sécurité se révéla sans valeur quand ils furent mis à l'épreuve. Il y avait des traités prévoyant le règlement pacifique des différends entre l'Italie et l'Ethiopie (2), entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie (3), entre l'Allemagne et la Lithuanie (4). Et ce ne sont là que des exemples. Il n'est sans doute pas étonnant que l'Italie et l'Allemagne, qui ne visaient qu'à la conquête et à la domination, aient considéré des traités conclus par elles comme des chiffons de papier. Ce qui étonne davantage, c'est que les grandes démocraties aient laissé passer la chose comme s'il s'agissait d'une incorrection de peu d'importance.

Ce n'est pas que les gouvernants démocratiques aient été systématiquement de mauvaise foi. Mais ils étaient légers, faibles, radicalement dépourvus du sens de l'action. En signant un traité ils croyaient avoir fait un acte décisif se suffisant à lui-même. Mais l'hypothèse dans laquelle ce barrage de papier se révélerait inefficace, où la simple existence du traité ne suffirait pas à canaliser les événements, où il faudrait, quoi qu'il en coutât, tenir les promesses faites dans le traité lorsque se réaliserait le *casus fœderis*, était une hypothèse qui n'avait pas un moment retenu leur attention. Elle avait encore moins retenu l'attention des peuples auxquels on s'était bien gardé de dire qu'en définitive l'exécution des traités dépendait de la force qu'on voudrait mettre à leur service, qu'un traité politique était une traite que l'on doit, s'il le faut, payer avec son sang !

(1) Comme on l'a déjà dit, la Grande-Bretagne, en 1936, ne donna pas la garantie promise à Locarno. La France abandonna la Tchécoslovaquie, son alliée, en 1938 !

(2) Traité d'amitié, de conciliation et d'arbitrage du 2 août 1928 (conclu pour une durée de vingt ans). (Enregistré au Secrétariat de la Société des Nations sous le n° 2.158.)

(3) Traité d'arbitrage du 16 octobre 1925. (Enregistré au Secrétariat de la Société des Nations sous le n° 1.296.)

(4) Convention d'arbitrage et de conciliation du 29 janvier 1928. (Enregistré au Secrétariat de la Société des Nations sous le n° 2.042.)

Les traités restèrent des documents de chancellerie, des mots, des phrases, des signatures qui, par la seule vertu de leur alignement sur le papier, devaient prévenir les crises internationales.

4° *Des victoires qui sont des défaites.*

Imprégné de la mentalité formaliste, on était amené à croire que la Société des Nations et la cause de la paix avaient remporté un succès quand les procédures du Pacte avaient fonctionné régulièrement et qu'une affaire s'était terminée par un accord. Ainsi, le règlement, en décembre 1934, du différend hungaro-yougoslave consécutif à l'attentat de Marseille, le retour de la Sarre au Reich à la suite d'un plébiscite contrôlé par la Société furent salués comme de grands succès. La preuve était faite, croyait-on, que la Société des Nations pouvait régler les questions les plus dangereuses, même celles dans lesquelles les dictatures nationalistes étaient intéressées !

En réalité, dans les deux cas considérés, le succès des procédures internationales était illusoire et c'était s'abuser que de croire que ces deux « règlements » auraient une valeur de précédents. En effet, si l'Italie fasciste et l'Allemagne hitlérienne avaient bien voulu laisser fonctionner les procédures internationales, c'est parce qu'en l'espèce ces procédures ne leur valaient que des avantages. Quand on propose à un bandit de lui payer une dette ou de lui faire un cadeau, il n'y a pas de raison qu'il n'accepte pas ce qu'on lui offre, mais c'est une grande naïveté de voir dans son acceptation la preuve qu'il a pris le parti de la correction et de la légalité et qu'à l'avenir, pour obtenir ce qu'il désire, il ne recourra qu'à des moyens réguliers !

a) Le conflit hungaro-yougoslave.

Le 9 octobre 1934, le Roi Alexandre de Yougoslavie et Louis Barthou, Ministre des Affaires étrangères de France, tombaient à Marseille sous les coups des Oustachis. Ceux-ci, qui représentaient une minorité infime de la population yougoslave, n'avaient cessé de recevoir aide et encouragement des autorités italiennes. Supprimer en même temps le Roi Alexandre, qui était foncièrement attaché aux alliances de son pays et qui incarnait l'honneur et le courage, et Louis Barthou, dont la politique poursuivait essentiellement le resserrement des alliances orientales de la France et l'entente avec l'U. R. S. S., c'était un coup magnifique pour les Etats subversifs qui cherchaient à diviser et à neutraliser leurs futures victimes. A la place du Roi Alexandre on devait trouver le Prince Paul ! Quant à Laval, qui succéda à Louis Barthou, il se lança dans une politique diamétralement opposée à celle de son prédécesseur !

Le 10 décembre 1934, le Conseil adopta à l'unanimité une belle résolution qui débutait ainsi :

« Le Conseil,

« certain d'être l'interprète des sentiments de la Société des Nations tout entière,

« unanime à déplorer l'attentat qui a coûté la vie au Roi chevalier Alexandre Ier de Yougoslavie, l'Unificateur, et à M. Louis Barthou,

« flétrit ce crime odieux,

« s'associe au deuil de la nation yougoslave et de la nation française et demande que tous les responsables soient châtiés ».

Ensuite, on rappelait aux Etats leur devoir de n'encourager aucune activité terroriste sur leur territoire, et on invitait le Gouvernement hongrois à prendre des sanctions appropriées contre les fonctionnaires qui auraient péché par négligence.

Enfin, « considérant que les règles du droit international concernant la répression de l'activité terroriste n'ont pas, à l'heure actuelle, une précision suffisante », on décida de constituer un comité d'experts en vue d'élaborer un projet de Convention internationale.

L'aboutissement de cette résolution fut, le 16 novembre 1937, la conclusion de deux conventions, l'une portant sur la prévention et la répression du terrorisme, l'autre sur la création d'une Cour pénale internationale, conventions qui du reste n'entrèrent pas en vigueur faute de ratifications !

Pour ne pas envenimer les rapports internationaux, l'Italie fasciste ne fut pas mise en cause; les Oustachis, coupables ou complices de l'attentat de Marseille, réfugiés sur son territoire, continuèrent à y trouver protection et assistance.

Les démocraties occidentales n'en furent pas moins contentes et elles se félicitèrent d'avoir, grâce à la Société des Nations, sauvé la paix. En réalité, la disparition des deux hommes d'Etat assassinés à Marseille représentait pour elle une perte irréparable. En se contentant des satisfactions verbales et parfaitement vaines qu'on leur offrait en guise de réparation, elles prouvaient non leur amour de la paix, mais leur aveuglement, leur faiblesse et leur veule esprit de résignation. C'était ce qu'il fallait pour que les moyennes et petites Puissances fussent encouragées à se détourner d'elles et pour que les dictateurs s'enhardissent davantage !

b) Le plébiscite sarrois.

L'affaire de la Sarre, du reste moins grave que la précédente, donna lieu, elle aussi, à une erreur d'appréciation.

L'organisation du plébiscite pourrait être donnée comme un modèle du genre. Une Commission nommée par le Conseil de la Société des Nations dirigea les opérations avec le concours de fonctionnaires étrangers. Une Cour suprême examina les recours concernant les inscriptions sur les listes électorales. L'ordre public fut assuré par une force internationale composée de contingents britanniques, italiens, néerlandais et suédois !

Cependant, malgré ces apparences, le plébiscite fut un succès, non pour la Société des Nations mais pour Hitler. En effet, d'une part, du fait que la Société des Nations avait organisé et contrôlé le plébiscite, le résultat de ce plébiscite favorable au retour de la Sarre au Reich

prenait une valeur plus grande. Mais surtout, en laissant faire la Société des Nations, Hitler avait renforcé chez les démocraties occidentales l'illusion qu'il était animé de l'esprit de conciliation et disposé à s'accommoder des procédures internationales.

A la vérité, Hitler n'avait aucune raison d'empêcher la Société des Nations d'assurer d'une façon formelle la liberté, la sincérité et le secret du vote à partir du moment où il était assuré que le plébiscite lui serait favorable. Or, il pouvait être certain du résultat, non seulement parce qu'une grande partie des habitants de la Sarre voulait le retour du territoire à la patrie allemande, mais encore parce que les partisans du maintien du *statu quo,* privés de tout appui, étaient intimidés et découragés. On n'avait pas manqué, en effet, de leur représenter le sort qui les attendrait après le retour de la Sarre au Reich : la mort, la prison, ou tout au moins des tracasseries sans fin; il n'y avait pour eux de salut que dans la fuite. Pour se prononcer publiquement contre le retour de la Sarre au Reich il fallait de l'héroïsme !

Il est douteux que l'intervention de la Société des Nations, qui n'assurait la liberté et la sincérité du vote que d'un point de vue formel, sans pouvoir assurer sa liberté réelle, compromise par les menaces terribles qui pesaient sur les opposants, ait été avantageux pour la cause de l'ordre international et de la paix. Il eût fallu que la Société des Nations pût garantir effectivement la vie, la liberté, la tranquillité des opposants sarrois en cas de retour de la Sarre au Reich; or, cela était pratiquement impossible. Dans ces conditions, plutôt que de donner un caractère formel de régularité et de liberté au plébiscite alors que les électeurs n'étaient pas réellement libres, il eût beaucoup mieux valu que le retour de la Sarre au Reich, s'il devait avoir lieu, fût opéré par un accord entre l'Allemagne et les autres parties au traité de Versailles.

C'était l'illusion d'un formalisme aveugle de voir dans le plébiscite sarrois un succès de la Société des Nations et des méthodes internationales !

SECTION III. — L'INCAPACITÉ DE VOULOIR A LA FOIS LA FIN ET LES MOYENS. LA PAIX AU RABAIS.

C'est une loi de la politique et plus généralement de l'activité humaine que rien ne s'obtient sans effort, sans peine, sans sacrifice.

Walter Lippmann, dénonçant comme un vice fondamental de la politique étrangère des Etats-Unis l'inadaptation des moyens aux fins, dit très justement que les hommes doivent payer le prix de ce qu'ils désirent et désirer seulement ce dont ils sont prêts à payer le prix (1).

Si un pays projette de faire la guerre, une préparation matérielle et morale est nécessaire. Il faut engager de grandes dépenses qui grèvent l'économie nationale, donner à la production une orientation

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy,* page 4.

déterminée, instruire et entraîner des masses d'hommes. Il faut que les Etats-majors composés d'hommes capables fassent un long et patient travail. Il faut que l'opinion publique soit préparée à affronter les épreuves de la guerre comme une nécessité et que chaque combattant soit prêt à faire le sacrifice de sa vie.

Veut-on opérer de grandes réformes dans un pays, il faut de la part des gouvernants et des services publics un intense effort de réflexion, d'organisation, une action soutenue, habile, énergique. Il faut que l'opinion soit préparée à accepter les troubles, les désagréments, les tâtonnements, les fausses manœuvres qui accompagnent nécessairement toute transformation et toute innovation appelée à heurter les habitudes, les routines, parfois même les intérêts immédiats de ceux au profit desquels la réforme est faite. C'est parce qu'ils n'ont pas conscience de ces réalités que les démagogues, les politiciens légers, échouent dans leurs entreprises !

Les gouvernants et les opinions des pays démocratiques ont trop souvent perdu de vue cette loi de l'action politique.

Mais c'est surtout dans le domaine international qu'a régné l'illusion d'un bien acquis sans peine. Selon la formule imagée de M. Politis, on a cru pouvoir obtenir *la paix au rabais.*

Une simple bonne volonté vague et platonique semblait suffire. On croyait avoir fait beaucoup quand on avait maudit la guerre et affirmé son amour de la paix, et prôné les vertus de la conciliation. On prodigua les incantations à la paix. On distribua généreusement aux autres des conseils qui ne coûtaient rien et qui ne servaient à rien (1).

Les partis et les hommes qui se faisaient les champions de l'entente internationale ne dirent que ce qui pouvait plaire. A eux s'appliquaient les paroles de M. Winston Churchill : « ... L'habitude de dire des choses lénifiantes et de débiter de généreuses et sentimentales banalités pour obtenir des applaudissements, sans tenir compte de la réalité des faits est, d'après mon expérience, plus prononcée maintenant qu'elle n'a jamais été (2). »

On déclama contre la guerre, on incita les gens à se refuser à l'envisager à la faire, ce à quoi ils étaient naturellement portés; on préconisa le désarmement, ce qui signifiait à la fois la suppression des charges militaires, la réduction du budget de la guerre, c'est-à-dire l'allégement des impôts ou le développement des dépenses sociales. On se garda bien de dire que la création d'un ordre international auquel s'opposaient à la fois les habitudes, les routines, les préjugés, les passions et les égoïsmes nationaux était une œuvre gigantesque; pour la mener à bien, il fallait engager une lutte incessante, dure,

(1) Ce dernier travers fut surtout marqué chez les Américains. Comme le dit le Professeur Carr, ceux-ci « ont une tendance constante à croire que toute solution considérée comme juste et équitable par eux, Américains vivant à plusieurs milliers de milles, peut être appliquée et maintenue par le simple jeu de la bonne volonté et du bon sens sans imposer d'obligations particulières aux Américains bien intentionnés qui la préconisent. » (CARR : *Les Conditions de la Paix* (traduction française), p. 179.)

(2) Winston CHURCHILL : *Arms and the Covenant*, page 43.

difficile, exigeant de l'énergie, de l'abnégation, des sacrifices; il fallait bien autre chose que la fuite devant la perspective de la guerre, qu'un humanitarisme débile et inconsistant ou que des habiletés procédurières.

Il fallait que les peuples assumassent des responsabilités, qu'ils fussent prêts à faire la police du monde, à imposer le respect de l'ordre international, à ne pas simplement suivre en politique étrangère le penchant de leurs sympathies et antipathies traditionnelles, à sacrifier des intérêts nationaux. Il n'en fut rien, et cela principalement par la faute des guides des peuples démocratiques. C'est que ces guides ne voyaient pas la réalité du problème international, ou préféraient le présenter sous un jour séduisant mais trompeur !

Les gouvernements prodiguaient les affirmations de bonne volonté et manifestaient un accord vague et formel sur les principes de l'œuvre à entreprendre. Ensuite intervenaient les experts, alors les difficultés surgissaient ! Tout le monde voulait bien un accord, mais à condition que l'accord se fît sur son point de vue; on était peu disposé à faire de véritables concessions pour aboutir à des résultats effectifs. Sans doute, les gouvernants et les experts étaient souvent routiniers et timorés, mais le public qui acclamait la paix et la collaboration internationale quand il n'en coûtait rien se hérissait dès qu'au nom de celle-ci on lui demandait de sacrifier une préférence sentimentale, un préjugé national, une habitude, un intérêt personnel, de classe, de profession ou de parti !

Ils voulaient la paix, mais ils la voulaient gratis ! On ne leur avait pas dit que c'était une prétention absurde et impossible, que la paix se gagne comme la guerre avec de la peine, des efforts, des sacrifices.

SECTION IV. — Procrastination et manœuvre.

La manœuvre a tenu une place très grande dans la politique de la Société des Nations; celle-ci a été conduite selon les méthodes des assemblées démocratiques dans lesquelles les hommes et les partis s'affrontent en manœuvrant de façon subtile et savante.

Cette constatation ne porte pas en soi une condamnation. Dans toute entreprise politique, dans la guerre comme dans la paix, la manœuvre a un rôle important à jouer. Elle est encore plus nécessaire dans une entreprise internationale où les susceptibilités, les incompatibilités d'humeur, pour ne pas parler des animosités ou des haines, sont si grandes. Sans elle, on échouerait sur tous les écueils dont la route est semée, les oppositions s'exaspéreraient, l'emploi de la violence serait beaucoup plus fréquent.

Mais tout est une question de dosage et de qualité, ce qui est un bien jusqu'à une certaine limite devient un mal au delà de cette limite.

Dans le cas de la Société des Nations, la manœuvre a tenu une place excessive. En effet, au lieu de servir à préparer la solution des difficultés, elle n'a servi trop souvent qu'à les esquiver ou à les reculer; elle a remplacé l'effort courageux et direct, le refus ou l'acceptation franche qui, à un moment donné, deviennent nécessaires !

L'abus de la manœuvre a pris deux formes. En premier lieu, ce fut la procrastination consistant à ajourner les difficultés sans avoir la volonté de les résoudre, la seconde fut les concessions de principe faites avec la pensée de reprendre, dans l'application du principe, ce que l'on semblait avoir donné en acceptant celui-ci !

I. — La procrastination

Les procédures de la Société des Nations ont été des procédures longues et lénitives. Une question était-elle portée devant le Conseil ou l'Assemblée, elle était renvoyée à des Commissions pour instruire l'affaire et préparer la décision, c'est-à-dire une résolution. Qu'il s'agisse d'une proposition visant l'organisation de la collaboration internationale ou d'un différend, il était rare qu'une affaire fût commencée et terminée dans la même session de l'Assemblée et du Conseil. Ce n'était du reste, remarquons-le, ni possible, ni désirable en général.

En matière de conflits internationaux, la conception même du Pacte de la Société des Nations était de gagner du temps. Dans le cas d'une tension internationale on devait obtenir d'abord que les pays en conflit ne restent pas en tête à tête, l'affaire étant portée devant le Conseil et l'Assemblée qui devaient exercer une influence apaisante, éviter des heurts, recommander des mesures conservatoires. Pendant que les procédures étaient en cours, les Etats ne pouvaient recourir à la guerre, qui n'était pas interdite d'une façon générale par le Pacte, et ce n'est qu'à l'expiration des délais prescrits que le recours à la guerre devenait licite (1).

L'idée du Pacte était en somme qu'une guerre ajournée a grand'-chance d'être une guerre évitée.

Pour obtenir l'apaisement désiré, le Conseil et l'Assemblée donnèrent à leur action et à leurs décisions un tour particulier. On s'efforça d'éviter les formules tranchantes, les injonctions, les blâmes, même quand on se trouvait en présence d'initiatives manifestement condamnables. Dans les cas les plus tragiques, le ton du Conseil resta très modéré, généralement incolore, administratif. Tout était arrangé pour que les susceptibilités de celui qui avait tort ne fussent pas heurtées, chaque partie était traitée avec égards dans la résolution du Conseil.

Ceci, en principe, n'était pas mal, à condition qu'on n'exagérât pas. En effet, le temps gagné devient du temps perdu si on n'a pas soin

(1) *Article 12 :*

« 1. Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil.

« 2. Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable, et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend. »

de bien l'employer. Sans doute, il est arrivé que des guerres aient été provoquées simplement par un incident enflammant brusquement l'opinion publique, mais le cas fut plutôt rare. Les incidents n'ont, en général, été que la cause occasionnelle des guerres, quand ils n'ont pas été simplement des prétextes. Si légers que puissent être les peuples et les gouvernements, ils ne se décident à recourir à la guerre, à notre époque tout au moins, que pour des raisons sérieuses qui peuvent par ailleurs être de très mauvaises raisons. Il est donc fort bien de faire tomber la fièvre occasionnée par un incident, mais la fièvre une fois tombée, il faut traiter la maladie elle-même, c'est-à-dire aborder courageusement le fond du conflit.

Vider le conflit, cela ne signifie pas qu'il faille donner gain de cause au demandeur pour qu'il soit satisfait, mais cela signifie qu'au moment approprié on se prononce sur les mérites du cas sans chercher à esquiver les difficultés. Cela consiste à dire oui ou non dans la mesure qui convient, à présenter des solutions constructives.

L'illusion que l'on a trop souvent entretenue à Genève est que le temps suffit à lui seul à arranger les choses. Il faut laisser faire le temps, a-t-on, maintes et maintes fois, déclaré au Conseil ou dans des commissions. Or, le temps auquel on s'en remet paresseusement complique les choses aussi bien qu'il les arrange. Il faut, pour obtenir certains résultats, la collaboration du temps, mais le temps n'est qu'un collaborateur qui complète l'œuvre des hommes. Le temps ne fait lever les moissons que si l'on a au préalable semé, et il fait lever l'ivraie comme le bon grain !

N'ayant pas le courage d'aborder de front les difficultés, on faisait semblant de les orienter vers une solution au moyen d'un long et patient traitement. En fait, souvent on se bornait, en usant d'artifices de procédure, de manœuvres dilatoires, à les masquer et à les reporter. Elles restaient entières.

Dans le cas du conflit italo-éthiopien, la timidité et les ajournements qui caractérisèrent la procédure du Conseil de la Société des Nations au cours des mois qui précédèrent l'agression italienne permirent au gouvernement italien de penser que « s'il procédait à une agression, il n'aurait pas à craindre une opposition sérieuse de la Grande-Bretagne ou de la France (1) ».

Condamner l'abus de la manœuvre et de la procrastination, ce n'est pas condamner la méthode du compromis à laquelle on a reproché à tort à la Société des Nations de recourir. Lorsqu'il s'agit de régler des conflits internationaux autrement que par des diktats, on est amené, la plupart du temps, à adopter des compromis qui donnent partiellement satisfaction aux diverses parties sans répondre parfaitement aux exigences de la justice. Les compromis de cette sorte ne représentent généralement pas la meilleure solution qu'en théorie on puisse concevoir, mais ils ont le mérite d'avoir une valeur pratique (2). Ils sont acceptables pour les diverses parties auxquelles

(1) Viscount Cecil : *A Great Experiment*, 1941, page 332.

(2) M. Bénès dit à cet égard :

« ... *Le règlement des conflits signifie toujours, en politique, l'acceptation*

ils accordent quelque chose et ne laissent pas de graves ressentiments derrière eux ! Ce qu'on peut reprocher à la Société des Nations, ce n'est pas d'avoir pratiqué la méthode du compromis, mais trop souvent de l'avoir pratiquée sans adresse et sans énergie. Une solution de compromis n'est pas en effet une solution illusoire qui ne fait que masquer ou ajourner les difficultés en les noyant dans la procédure. Enfin, la solution de compromis, une fois acceptée, doit être la loi des parties, loyalement appliquée par elles. L'organisation internationale doit, avec vigilance et fermeté, contrôler son application.

II. — Les trompeurs accords de principe.

L'accord de principe apparaît comme un accord général et équivoque car les principes peuvent être entendus et appliqués de bien des façons. Mieux vaut un accord sur une solution pratique qui, en fait, ne laisse rien ou pas grand'chose à fixer ultérieurement qu'un accord de principe qui cache un désaccord réel.

Les accords de principe de cette espèce ont été, dans le système de la Société des Nations, une forme de la manœuvre. N'ayant pas le courage de prendre une position nette et d'opposer un refus franc, on concédait un principe en l'accompagnant de plus ou moins de réserves de façon à pouvoir ensuite rattraper une partie tout au moins de ce qu'on paraissait avoir concédé. C'est la faiblesse qui a recours à la ruse.

Ainsi, le 12 décembre 1932, pour obtenir le retour de l'Allemagne à la Conférence du Désarmement, les gouvernements du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie promettaient « l'octroi à l'Allemagne, ainsi qu'aux autres Puissances désarmées par traité, de l'égalité des droits dans un régime qui comporterait pour toutes les nations la sécurité ».

En réalité, cet accord de principe, avec la condition relative à la sécurité qu'il contenait, ne réglait rien. C'était un accord apparent sur des formules générales qui cachait un désaccord profond sur les conditions d'application desdites formules.

A la vérité, on voulait que l'Allemagne revint à la Conférence du Désarmement et pour ce on acceptait la condition qu'elle posait. Mais on n'était pas disposé à donner à l'Allemagne ce qu'elle prétendait obtenir par l'égalité des droits.

d'un compromis... Un compromis est généralement un essai de répartir, de façon égale, un certain genre d'injustice; c'est une limitation égale de sacrifices que les deux parties adverses doivent supporter au moyen de compromis imparfaits; ce n'est jamais la répartition et la limitation égales de la justice ni la protection entière des intérêts des deux parties. L'idéal de la justice complète est très rarement atteint dans la vie pratique...

« .. La Société des Nations fut regardée comme l'incorporation de la justice ou le symbole de la perfection lorsqu'elle avait à résoudre des conflits politiques.. Mais, en pratique, elle était journellement obligée de recourir à des compromis et même de violer ses propres principes ainsi que les postulats sur lesquels elle avait été fondée et l'esprit de sa constitution. Aucun corps organisé ayant à faire une politique journalière n'a trouvé et ne trouvera d'autre issue à cette situation » (E. BÉNÈS : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944 (traduction française), p. 130)

SECTION V. — L'ÉVASION DANS LA TECHNIQUE.

La Société des Nations a été aux prises avec des questions politiques et économiques graves et difficiles.

Pour les questions politiques, la solution n'était pas difficile à imaginer, mais c'était la volonté et le courage qui manquaient. En cette matière, on s'efforça, comme il vient d'être dit, d'esquiver les difficultés au moyen de manœuvres, d'ajournements, de décisions équivoques et illusoires. En pratique, les réclamations correctement présentées par les gouvernements aboutissaient à peu de chose, tandis que les faits accomplis au mépris de l'esprit et de la lettre du Pacte demeuraient !

Pour les questions économiques, la situation ne fut pas plus brillante. A la vérité, deux obstacles de taille entravaient le règlement de ces questions.

En premier lieu, les gouvernements, incapables de trouver sur le plan national un remède efficace aux crises caractérisées par la surproduction et le chômage, devaient se révéler plus impuissants encore sur le plan international où le problème se posait avec une amplitude et une complexité plus grandes.

En second lieu, des solutions internationales efficaces eussent comporté des sacrifices apparents ou réels pour certains éléments de l'économie nationale, imposé des obligations aux Etats. Dans chaque pays, les tenants du nationalisme et de l'isolationnisme se dressaient contre les solutions internationales qu'ils représentaient comme avantageuses seulement pour les autres partenaires et attentatoires à la souveraineté de l'Etat. Ils bénéficiaient de l'appui des éléments professionnels qui craignaient qu'une solution internationale diminuât leurs profits, ou restreignît leur liberté d'action.

Cependant, on voulait faire quelque chose, ou au moins avoir l'air de faire quelque chose. A cette fin, on eut recours aux experts, spécialistes des questions économiques, financières, monétaires, pour qu'ils donnassent la clef des problèmes et indiquassent des solutions sur lesquelles l'accord se ferait en dépit de la confusion des idées et de l'opposition des théories et des intérêts.

Les experts rendirent quelques services. Il arriva que la solution d'un problème aux aspects politiques brûlants fût plus facilement acceptée par les gouvernements et les opinions publiques parce qu'elle était proposée par des experts parés de l'auréole de la science et de l'impartialité (1). La solution « scientifique » avait une autorité que la solution « politique » ne possédait pas. Les experts semblaient « dépolitiser » les questions et, leur ingéniosité aidant, ils purent parfois faciliter un compromis !

Cependant, dans les questions les plus importantes, c'est-à-dire celles qui concernaient la crise économique et le régime d'ensemble

(1) Le recours à des experts fut parfois, dans la politique internationale de l'entre deux guerres, un artifice destiné à faire prévaloir une solution politique à laquelle on était déjà acquis. L'envoi de Lord Runciman en Tchécoslovaquie avait pour but de faciliter la politique d'abandon de la Tchécoslovaquie.

du commerce international, les formules générales sans portée pratique et les recommandations sans effet élaborées par les experts ne servirent guère qu'à masquer l'opposition des intérêts et la confusion des idées.

A la vérité, il ne pouvait en être autrement. Les questions économiques, bien qu'elles aient un aspect « technique », sont avant tout politiques. Il n'y a pas une solution purement technique de ces questions qu'il appartiendrait aux experts de dégager. Les gouvernants ont à faire un choix entre des politiques économiques différentes, inspirées de l'économie libérale, de l'économie dirigée ou de l'économie socialiste; ils ont à choisir entre les solutions de l'autarcie et celles de l'association des économies nationales. Seule, la technique de chaque politique est du ressort des experts.

Quand on n'est pas capable de se mettre d'accord sur les grandes lignes d'une politique, s'en remettre aux experts c'est s'abandonner à l'illusion que, grâce à l'art des techniciens, on peut tomber d'accord sur les moyens quand on n'est pas d'accord sur le but, ou c'est simplement chercher à dissimuler son impuissance derrière les formules nuancées et brillantes d'un rapport (1) !

La technique ne peut être que la servante de la politique. Les techniciens, sur le plan international comme sur le plan national, ont un rôle important à jouer, mais qui n'est pas le premier rôle. Ils sont là pour aider à fixer les modalités des solutions générales adoptées par les gouvernants. Quand ceux-ci ne savent pas ce qu'ils veulent ou ne veulent pas la même chose, les experts ne peuvent rien !

Ajoutons que la valeur des experts est très relative. Ils ont souvent l'esprit conservateur, routinier, peu imaginatif, répandu chez les techniciens de l'économie, de la finance et de l'administration. Leur objectivité n'est qu'apparente; ils ont, comme les autres, des préoccupations nationalistes et des vues partisanes dissimulées sous un langage neutre et de savantes théories !

SECTION VI. — Faiblesse et pusillanimité.

La politique des grandes démocraties fut marquée essentiellement par la faiblesse et la pusillanimité.

Nous avons dit plus haut que chez beaucoup la foi en la Société des Nations et ses principes était absente, mais même chez ceux qui donnaient sincèrement leur adhésion à l'ordre international nouveau il manquait les qualités de volonté, d'énergie, de combativité indispensables pour vaincre les résistances et les hostilités auxquelles il

(1) Le Professeur Carr dit à cet égard :

« Pendant les vingt dernières années.. nous avons continué à croire qu'une solution de nos maux, une clé à nos problèmes, seraient découvertes un jour par le libre jeu de l'intelligence et nous seraient révélées par des « experts ». Il se trouve encore des gens sérieux pour croire que le problème économique que nous avons à résoudre peut l être par l'application d'une formule découverte par des économistes ingénieux et consciencieux, dans la technique de la manipulation des crédits. du contrôle des prix ou de l'organisation industrielle. » (Carr : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), pp. 110-111.)

était fatal qu'on se heurtât. Ils prêchaient la « bonne volonté » et ils essayaient d'en donner l'exemple, mais cette « bonne volonté » ne s'accompagnait pas de volonté et de courage.

Les dirigeants des pays démocratiques pouvaient tenir tête à des partenaires respectueux des formes, timorés, non disposés à créer des faits accomplis, qui ne prendraient que ce qu'on voudrait bien leur donner. S'ils se trouvaient au contraire en présence de gens que n'arrêtaient pas convenances, scrupules, objurgations ou blâmes, ils étaient alors vaincus d'avance, car ils étaient incapables de soutenir le combat !

Le moyen de s'imposer aux démocraties était donc de parler fort, d'exiger, de menacer, d'agir sans demander le consentement des autres et sans s'embarrasser des traités conclus, des promesses données !

Sauf du temps de Stresemann, qui sut allier la souplesse et une certaine correction à la fermeté — mais il s'agissait alors d'un début — la politique allemande s'imposa aux démocraties occidentales au sein de la Société des Nations (et en dehors de celle-ci) avec d'autant plus de succès qu'elle se montra plus intransigeante, plus brutale, plus menaçante. On eut le courage — si l'on peut appeler cela du courage — d'opposer des refus à des revendications présentées sous une forme modérée; on n'eut pas le courage d'opposer un refus efficace à des demandes comminatoires, de mettre en échec une initiative relevant de l'action directe prise en violation des traités conclus ! Autrement dit, la Société des Nations, qui devait encourager la bonne volonté et l'esprit de conciliation, par un paradoxe étrange, donna une prime à l'intransigeance, à la revendication brutale devant laquelle on s'inclinait (1).

Hitler obtint ce que les gouvernements qui l'avaient précédé n'auraient jamais pu obtenir, c'est-à-dire la liberté de remilitariser la Rhénanie, de réarmer sans limites, d'annuler les clauses territoriales du traité de Versailles en annexant l'Autriche, le pays des Sudètes, Memel ! Peut-être eut-on eu raison d'accorder une partie de ces avantages à la République allemande, peut-être avait-on eu raison de les lui refuser. Mais ce qui est sûr, c'est qu'il était inconcevable qu'on accordât à l'Allemagne nationale-socialiste ce qu'on avait refusé à la République allemande qui, sans mériter une grande confiance, était infiniment moins dangereuse, car elle n'avait ni la même puissance ni la même volonté arrêtée de guerre et de domination !

(1) M. Bénès met ainsi en relief cette attitude fatale d'inaction et de faiblesse des démocraties :

« ... Ils (les démocrates) se révélaient incapables de faire ce que la politique démocratique de l'après-guerre, en Europe exigeait d'eux. Ils ne savaient pas toujours en arriver à des compromis raisonnables et aussi justes que possible, au bon moment, comme ils étaient souvent incapables de reconnaître quand un compromis était impossible et inadéquat, en sorte qu'il ne fallait pas reculer, mais défendre les principes, quoi qu'il en coûtât. Ils n'avaient souvent pas le courage de défendre un compromis adopté, avec toutes ses conséquences, même avec les armes, si cette solution était la meilleure et justifiée moralement, ou de la rejeter bravement s'il était évident qu'il fallait abandonner le vieux compromis pour trouver à temps une nouvelle solution, même douloureuse, qui reposait sur les principes ou leur correspondait autant que possible. » (BÉNÈS : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944 (traduction française), p. 136.)

I. — L'attitude observée en face du réarmement allemand, des agressions et des coups de force.

La faiblesse des gouvernements des grandes démocraties se manifesta de façon éclatante dans les crises provoquées par le réarmement de l'Allemagne, les agressions et les coups de force commis par de grandes Puissances, crises dont l'issue devait être fatale à la cause de l'ordre international et de la paix.

1° *Le réarmement de l'Allemagne.*

a) La Conférence du Désarmement.

Quand la Conférence du Désarmement se réunit, la situation était la suivante : les armements de l'Allemagne et de ses alliés étaient limités assez étroitement et contrôlés en vertu du traité de Versailles, les armements des autres Puissances échappaient à toute réglementation. Il s'agissait d'établir une réglementation générale et de réduire ou au moins de stabiliser les armements dans le monde entier. Le principe duquel il fallait partir était que les clauses du traité de Versailles relatives au désarmement de l'Allemagne ne seraient en aucun cas remises en cause par la Conférence ou à l'occasion de la Conférence, et qu'il ne serait point question de l'égalité de droits entre l'Allemagne et les autres Puissances. Ceci étant entendu, on eût cherché à fixer pour toutes les Puissances un niveau d'armements qui, tout en étant supérieur à celui de l'Allemagne, eût été inférieur à celui existant lors de l'ouverture de la Conférence. Une Allemagne pacifique relativement modérée dans ses exigences n'eût pu que se féliciter de la conclusion d'une convention établissant un tel système. C'eût été en effet un acheminement vers l'égalité de droit et l'égalité de fait qui eussent été ultérieurement réalisées après que l'expérience de ce nouveau régime se fut révélée un succès.

En face de la volonté, de la ténacité de l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France n'eurent que des vues changeantes qu'elles ne furent à aucun moment capables de faire prévaloir.

Le projet élaboré par la Commission préparatoire qui travailla de 1926 à 1930, projet qui constituait une base adaptée aux possibilités politiques, fut mis de côté dès le début de la Conférence. Premier abandon !

On se trouva en présence de divers projets nouveaux, notamment d'un projet présenté par le Président Hoover. Sur ces entrefaites, le Gouvernement allemand décida, le 14 septembre 1932, de ne plus participer à la Conférence tant que le principe de l'égalité des droits de toutes les nations ne serait pas accepté ! Ce chantage réussit ! Le 11 décembre 1932, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie et l'Allemagne étaient d'accord pour reconnaître le principe de l'égalité des droits dans un régime qui comporterait pour toutes les nations la sécurité, formule équivoque qui cachait un désaccord réel. L'Allemagne menait !

Bien que le 8 juin 1933 un projet ait été voté à l'unanimité —

ce projet contenait, il est vrai, des points réservés sur lesquels l'accord n'avait pu être réalisé — l'Allemagne se retira à nouveau de la Conférence le 14 octobre 1933 ! Elle avait déjà repris en fait sa liberté d'armements ! C'était tout ce que voulait Hitler et ce fut le seul résultat positif de la Conférence du Désarmement !

b) Le rétablissement du service militaire obligatoire.

Le 16 mars 1935, le Gouvernement allemand affirma sa volonté de réarmer au grand jour. Le Chancelier Hitler convoqua en effet les ambassadeurs à Berlin des Puissances européennes pour leur donner connaissance du texte d'une loi, promulguée le même jour, établissant en Allemagne le service militaire général et obligatoire.

Le Gouvernement français porta la question devant le Conseil. Celui-ci déclara que l'Allemagne avait manqué à ses engagements et que, par cette action unilatérale, elle n'avait pu se créer un droit. Il décida de nommer un comité de treize membres « pour proposer des dispositions destinées à rendre le Pacte plus efficace dans l'organisation de la sécurité collective » (1). Tout cela, qui n'influait en rien sur le réarmement de l'Allemagne, était aussi vain que ridicule, car le moyen de mettre obstacle aux violations des traités commises par des Etats ne se souciant que du résultat politique à obtenir, est d'opposer à ces Etats une force capable de les intimider ou de les paralyser, et tous les comités du monde ne pourraient trouver un moyen remplaçant celui-là.

c) La remilitarisation de la Rhénanie.

Un an après le rétablissement du service militaire obligatoire, le Chancelier Hitler envoyait des troupes dans la zone démilitarisée de la Rhénanie. Cette fois-ci, ce n'était plus seulement du Diktat de Versailles qu'il se dégageait, mais des obligations souscrites librement par l'Allemagne à Locarno en 1925 !

Le Conseil de la Société des Nations, réuni à Londres, constata que l'Allemagne avait manqué à ses engagements, mais cela n'eut aucune conséquence pratique (2). La France, principale intéressée, ne fit rien; la Grande-Bretagne, Puissance garante, n'était en effet pas disposée à fournir sa garantie et la France n'avait pas le courage d'agir seule !

2° *Les guerres et les coups de force.*

Dans le cas des guerres et des coups de force qui constituaient des violations du Pacte, les Puissances démocratiques montrèrent la même faiblesse et la même incapacité d'agir. Quelquefois du reste la faiblesse s'accompagna de complicité. Telle ou telle grande Puissance entendait ne pas s'aliéner les sympathies de l'agresseur qui était son allié

(1) Résolution du Conseil du 17 avril 1935. — Voir *Journal Officiel*, 85e session du Conseil, pages 551 et 564.

(2) Résolution du Conseil du 19 mars 1936. — Voir *Journal Officiel*, 91e session du Conseil.

(affaire de Vilna) ou dont elle voulait s'assurer les bonnes grâces (affaires de Corfou, d'Ethiopie).

a) Vilna.

En 1920, un conflit s'étant élevé à propos de Vilna entre la Pologne et la Lithuanie, le Conseil fut saisi par la Pologne elle-même.

Le 20 septembre, une résolution du Conseil acceptée par les deux parties (1) fixait une ligne provisoire de démarcation en deçà de laquelle chaque partie devait ramener ses troupes. Le 7 octobre, les plénipotentiaires polonais et lithuaniens signaient à Suwalki un accord confirmant l'établissement de la ligne provisoire de démarcation. Cependant, le 8 octobre, le général polonais Zeligowski feignant d'agir de sa propre initiative, et agissant en réalité à l'instigation du maréchal Pilsudski (2), franchissait la ligne de démarcation et occupait Vilna.

Cet acte de force accompli en violation d'engagements pris sous l'égide de la Société des Nations était un défi à celle-ci. Si l'on ne redressait pas cette situation, on allait créer un dangereux précédent.

La gravité du cas n'échappa pas au Conseil. Celui-ci décida, le 28 octobre 1920, de procéder à un plébiscite, mais finalement il y renonça à cause de la mauvaise volonté de la Pologne et des difficultés de l'entreprise. Celles-ci n'étaient pas insurmontables, mais la pierre d'achoppement fut le désir du Gouvernement français de ne pas mécontenter son allié polonais. La Société des Nations étala ainsi son impuissance ! Le coup de force du général Zeligowski avait décidé de l'attribution de Vilna. Par la suite, une décision de la Conférence des Ambassadeurs ratifia le fait accompli (15 mars 1923).

b) Corfou.

A la suite de l'assassinat, le 27 avril 1923, du général italien Tellini chargé de délimiter la frontière gréco-albanaise, le Gouvernement italien adressait le 28 un ultimatum à la Grèce contenant des exigences exorbitantes. Le 31 août, la flotte italienne bombardait Corfou et y opérait un débarquement.

Le Conseil de la Société des Nations fut saisi par le Gouvernement grec. La plupart des membres du Conseil jugeaient sévèrement l'injustifiable violence exercée par l'Italie, mais la France, alors en conflit avec l'Allemagne, était désireuse de se concilier l'Italie. Pour des raisons diverses, la Grande-Bretagne ne voulait pas prendre franchement position contre l'Italie. Celle-ci fut donc ménagée. On considéra que la question relevait de la compétence des Ambassadeurs, ce qui permit au Conseil, en fait, de s'en dessaisir.

L'intervention de la Société des Nations ne fut pas, il est vrai de dire, sans utilité. Contrairement à ce qui s'était produit dans le cas du conflit polono-lithuanien, elle obtint un résultat considérable. Elle obligea l'Italie à réduire ses exigences, qui, même réduites, restaient encore excessives, et à renoncer à annexer Corfou.

(1) La Lithuanie l'accepta le 21 septembre et la Pologne le 23.

(2) Le Maréchal Pilsudski en fit plus tard lui-même l'aveu. (Francesco TOMMASSINI : *La risurezzione della Polonia.*)

Ce n'était cependant pas assez. Il eût fallu que l'injustifiable agression italienne fût condamnée à la face du monde et que le Conseil fît respecter la loi internationale et imposât un juste règlement du conflit. Cette politique était facile, elle ne comportait pas de risque sérieux : l'Italie, isolée, n'était pas de taille à braver la coalition de grandes et petites Puissances que représentait la Société des Nations. Si les leaders de la Société des Nations avaient compris, en cette circonstance, leur devoir, ils eussent obtenu un résultat énorme, la Société des Nations eût acquis tout d'un coup un prestige et une autorité considérables, gouvernements et peuples eussent été profondément impressionnés, les agresseurs éventuels de l'avenir y eussent regardé à deux fois avant de se lancer dans l'aventure. Mais il eût fallu, pour faire une telle politique, une vue large des choses, la compréhension des besoins du monde nouveau, la volonté de faire de la Société des Nations le boulevard de la paix, de la décision et du courage; il eût fallu à la tête des grandes démocraties de véritables hommes d'Etat !

c) Mandchourie.

Dans cette affaire, on se borna à rappeler aux parties leurs engagements, à faire appel à l'esprit de conciliation et à exercer des pressions morales et politiques sur le Japon. Celui-ci, en se lançant dans l'aventure mandchourienne, présumait qu'il ne se heurterait pas à une opposition efficace de la part de la Société des Nations; il s'engagea d'abord avec une certaine prudence, mais il acquit vite la conviction qu'il pouvait, sans danger, poursuivre contre la Chine sa politique d'agression.

A la suite du rapport final de l'Assemblée, en date du 24 février 1933, qui donnait tort dans l'ensemble au Japon, celui-ci quitta la Société des Nations sans qu'en pratique il en résultât aucun désavantage sérieux pour lui.

En effet, comme le dit M. Constantin Epirotis :

« L'unique résultat de trente mois d'efforts poursuivis à Genève pour aider la Chine à défendre ses droits sur la Mandchourie, fut donc d'obtenir des Membres de la Société des Nations qu'ils se refusent à reconnaître l'Etat satellite créé par le Japon sous le nom de Mandchukuo (1). »

C'était non le Japon, mais la Société des Nations qui subissait un échec ! Il apparaissait, en effet, qu'on pouvait impunément ne tenir aucun compte des recommandations de cette dernière, et la braver en lui envoyant sa démission. L'impuissance de la Société, qui sortait de la bataille défiée et humiliée, était ainsi étalée au grand jour !

Evidemment, le Japon était, du fait de sa situation géographique, de sa force navale et militaire, une puissance peu vulnérable ! Faute d'un accord entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne pour pratiquer en commun une politique de coercition contre le Japon, la tâche de la Grande-Bretagne, même appuyée par la France (qui n'avait du

(1) Constantin EPIROTIS : *La Société des Nations non coupable*, page 94.

reste pas envie d'agir) eût été ardue. Il y avait là une excuse à l'abstention.

Néanmoins, l'échec de la Société des Nations dans le conflit sino-japonais eut de très graves conséquences. Il révéla la faiblesse de la Société des Nations aux gouvernements italien et allemand, qui se convainquirent qu'ils pouvaient impunément la braver.

d) Ethiopie.

Dans le cas du conflit italo-éthiopien, la situation était très différente; l'Italie, en dépit de ses rodomontades et de son bluff, était faible et vulnérable. Elle n'avait que l'apparence d'une grande Puissance militaire, et les Démocraties, engagées dans une action contre elle, eussent trouvé dans l'Adriatique et dans la Méditerranée orientale des concours militaires de grand prix de la part de moyennes Puissances fort valeureuses. Si l'Italie avait riposté par la guerre à l'embargo sur le pétrole ou à la fermeture du Canal de Suez, elle eût subi un prompt et complet effondrement. C'est ce dont tout le monde, y compris les gouvernants fascistes et tous les Italiens au courant, étaient convaincus.

Comment, dans ces conditions, la Société des Nations a-t-elle pu être mise en déroute?

Sans doute, en Grande-Bretagne et en France, dans ce dernier pays surtout, il y avait une partie de l'opinion qui était de cœur avec Mussolini et voulait lui éviter un échec qui, vraisemblablement, lui eût été fatal. Mais, parmi les partisans des sanctions, un bon nombre répugnaient à recourir à l'emploi de sanctions efficaces : la menace de Mussolini de riposter par la guerre à l'embargo sur le pétrole ou à la fermeture du Canal de Suez les impressionnait fort, soit que personnellement ils préférassent l'échec des sanctions à la guerre dont Mussolini brandissait l'épouvantail, soit qu'ils se rendissent compte que l'opinion ne voudrait pas accepter ou accepterait difficilement une politique de sanctions comportant un risque de guerre.

Dans ces conditions, on appliqua les seules sanctions que le Gouvernement italien consentait à subir, parce qu'il pensait, avec raison, qu'elles n'atteindraient pas leur objet.

Comme le fait observer M. Constantin Epirotis : « Si paradoxal que cela puisse paraître, c'est en dernière analyse le gouvernement de Rome qui décidait des sanctions que l'on devait ou qu'on ne devait pas lui appliquer en laissant entendre qu'il tolérerait les unes, mais qu'il ferait la guerre à certains membres de la Société des Nations si on lui infligeait les autres (1). »

Cependant, si les partisans de la Société des Nations et de l'ordre international avaient eu tant soit peu de perspicacité et de courage, bien loin de redouter l'épreuve de force que, sans être capable de la soutenir, Mussolini leur proposait, ils eussent saisi avec empressement cette occasion extraordinairement favorable.

En effet, en l'espèce, il était non seulement possible mais facile de faire échec avec guerre ou sans guerre à l'agression d'une Puissance subversive qui, tout en faisant figure de grande Puissance, était faible

(1) Constantin EPIROTIS : *La Société des Nations non coupable*, page 12

et complètement isolée. On ne pouvait imaginer une épreuve se présentant dans de meilleures conditions, une occasion d'obtenir une victoire éclatante avec moins de risques et à moins de frais ! Le défaut de sens de l'action et la pusillanimité des partisans des sanctions eux-mêmes fit qu'on ne joua pas cette magnifique partie.

Les sanctions économiques et financières n'empêchèrent pas l'Italie de briser la résistance de l'Ethiopie. C'était un échec, sans doute, pour la Société des Nations, mais un échec relatif, car les sanctions avaient causé un tort considérable à l'économie italienne, et leur prolongation eût entraîné un dommage plus grand encore. En effet, si la politique des sanctions avait entraîné quelques dommages pour la cinquantaine de pays qui l'avaient appliquée, le dommage pour l'Italie était infiniment plus grand. Le fait que l'agression italienne avait atteint son objet ne justifiait pas cette agression, et il n'impliquait pas que les Membres de la Société des Nations avaient eu tort d'appliquer des sanctions. La Société des Nations et les Puissances sanctionnatrices n'avaient aucune raison de s'avouer vaincues, comme si la victoire remportée sur l'Ethiopie avait été remportée sur elles-mêmes !

Elles pouvaient maintenir l'application des sanctions, ce qui eût plongé l'économie italienne dans un tel marasme que le peuple italien eût eu l'impression que la guerre voulue par son chef représentait une entreprise ruineuse en dépit de la victoire militaire.

Mais, évidemment, demander de maintenir indéfiniment, après la terminaison des hostilités en Ethiopie, l'application de sanctions paraissant sans objet, eût été demander aux gouvernements et aux peuples plus de volonté et de courage qu'il n'en eût fallu pour appliquer plus tôt les sanctions efficaces qui eussent empêcher la victoire italienne ! C'eût été trop demander !

Cependant, on pouvait négocier un accord avec l'Italie qui n'eût pas été un complet abandon de la part de la Société des Nations et des Puissances sanctionnatrices ! On eût mis des conditions à la levée des sanctions : l'Italie aurait laissé une certaine autonomie à l'Ethiopie, ou bien elle aurait donné des assurances catégoriques et positives pour l'avenir. N'avait-elle pas affirmé, pendant l'application des sanctions, que, pourvue de l'Ethiopie, elle se considérerait comme satisfaite !

Au lieu de cela, on s'abandonna complètement. Il semblait que les Membres de la Société des Nations avaient à se faire pardonner la politique des sanctions, et celles-ci furent levées sans aucune contrepartie (1).

En même temps qu'elle se prononçait en faveur de la cessation des sanctions, l'Assemblée décidait de demander aux gouvernements de formuler des propositions « en vue de perfectionner... la mise en œuvre des principes du Pacte » (2). Autrement dit, ayant accepté l'échec de

(1) Le 4 juillet 1936, c'est-à-dire deux mois après l'occupation d'Addis-Abeba, l'Assemblée émit un vœu en faveur de la cessation des sanctions. Le Comité de coordination, déférant à ce vœu, proposa aux Gouvernements l'abrogation des sanctions à la date du 15 juillet 1936.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations*, sup. spécial n° 151, 16e session ordinaire de l'Assemblée, 2e partie, page 66.

l'application de l'article 16, on allait rechercher les causes de cet échec dans l'apparente intention d'en éviter la répétition !

A la vérité, la cause de l'échec était évidente. On n'avait pas voulu faire l'effort nécessaire pour que l'application de l'article 16 atteignît son but ! Qu'avait-on besoin de vaines études !

M. te Water, délégué de l'Union sud-africaine, montrait la situation sous son vrai jour quand, à l'Assemblée, il déclarait le 1er juillet 1936 :

« ... A l'heure actuelle, nous savons que le Pacte s'effondre entre nos mains. Cinquante nations, conduites par trois des pays les plus puissants du monde, sont sur le point de déclarer qu'elles sont incapables de protéger la plus faible d'entre elles et d'empêcher sa destruction.

. . . . . .

« ... Le Gouvernement que j'ai l'honneur de représenter m'a chargé de déclarer ici que cette renonciation, de la part des Membres les plus puissants de la Société des Nations, à la décision collective prise par nous tous avec tant de solennité, en vertu des engagements que nous avions acceptés, ne peut être interprétée autrement que comme un abandon de l'autorité de la Société des Nations et de sa haute mission, ainsi que de l'idéal de paix que chaque Etat membre de cette institution devait servir. Je suis chargé de déclarer que cet abandon, si les nations y consentent, ne peut pas être interprété comme impuissance à sauvegarder cet idéal, mais *comme simple refus de leur part d'accepter les sacrifices nécessaires pour faire face à leurs obligations* (1). »

Mais l'entreprise eut, en fait, un autre résultat que « de perfectionner la mise en œuvre des principes du Pacte ». Elle permit à de nombreux gouvernements plus ou moins découragés, démoralisés et désireux de retourner à la politique traditionnelle de la neutralité, de proclamer leur abandon des principes du Pacte en déclarant qu'à l'avenir ils se considéreraient comme plus ou moins déliés des obligations de l'article 16 (2).

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations*, sup. spécial n° 151, page 32.
Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement néo-zélandais déclarait le 16 juillet 1936 :

7. Nous croyons que les sanctions envisagées par le Présent Pacte seront inefficaces dans l'avenir comme elles l'ont été par le passé :
1° ....
2° . .
3° Tant que, lors de l'application des sanctions qui pourront être mises en vigueur, cette mesure ne sera pas appuyée par la certitude que les Membres de la Société qui appliquent les sanctions sont à même d'opposer la force à la force et, le cas échéant sont prêts à le faire. » (*Journal Officiel de la Société des Nations*, sup. spécial n° 154, p. 7.)

(2) Voir 19e session de l'Assemblée, 1938, 6e Commission.
Dès le 1er juillet 1936, les ministres des Affaires Etrangères du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse avaient publié une déclaration commune qui disait :
« Tout en rappelant que des directives ont été adoptées en 1921 pour la mise en œuvre de l'article 16, nous déclarons que tant que le Pacte dans son ensemble, n'est appliqué que d'une façon incomplète et inconséquente nous sommes obligés d'en tenir compte dans l'application dudit article. » (Voir *Journal Officiel de la Société des Nations*, sup. spécial, n° 154, p. 19, Annexe.)

On sait ce qui suivit : l'échec et l'abrogation des sanctions. L'Italie fasciste manifesta sa reconnaissance en se liant plus étroitement à l'Allemagne hitlérienne. Sans perdre un instant, les deux Puissances contribuèrent à déchaîner la guerre civile en Espagne, en juillet 1936, pour les fins de leur politique de division et de subversion !

En 1937, l'Italie se retirait volontairement de la Société des Nations; c'est ainsi qu'elle la remerciait des complaisances, des ménagements et des faiblesses qu'elle avait eues pour elle. Mussolini traitait en vainqueur la Société des Nations et les Démocraties occidentales qu'il avait impunément bravées et humiliées. L'histoire du Japon se répétait avec plus d'éclat !

e) Espagne.

Dans l'affaire espagnole, le Conseil de la Société des Nations vit le but à atteindre, qui était de faire cesser toutes interventions étrangères et de laisser au conflit qui déchirait l'Espagne le caractère d'un conflit interne que les Espagnols videraient entre eux. Mais, pour obtenir ce résultat, il ne suffisait pas de faire appel à la bonne volonté des Puissances qui s'étaient immiscées dans le conflit espagnol. Il eût fallu être capable de décider une action commune pour faire cesser lesdites interventions, l'Allemagne et l'Italie n'ayant nulle envie de renoncer aux avantages politiques et militaires qui devaient être le fruit de leur intervention. Là encore la volonté fit défaut !

II. — La mentalité cause de ces défaillances.

C'est une mentalité très caractéristique qui engendra ces défaillances.

1. — Il y avait, en premier lieu, l'incapacité de vouloir, de maintenir, de résister ! Les gouvernants et les opinions n'avaient ni énergie, ni ténacité, ni courage. Devant toute opposition un peu vigoureuse ils cédaient. Adresser une invitation, porter un jugement, formuler une protestation, était le maximum de ce qu'ils pouvaient faire. Après avoir accompli ces gestes, ils croyaient avoir rempli un lourd devoir et ils n'en pouvaient plus. Ils laissaient alors les choses aller, ils subissaient comme une fatalité la volonté de leurs adversaires !

2. — Il y avait, en second lieu, le refus d'envisager l'emploi de la force. Même quand elles possédaient sur leurs adversaires une supériorité militaire considérable, les grandes démocraties pensèrent qu'elles ne devraient en aucun cas en faire usage pour faire prévaloir leur volonté. Il était pourtant évident que la décision de montrer la force et, au besoin, de s'en servir, était le seul moyen d'empêcher les gouvernements subversifs de violer leurs engagements, de poursuivre leurs machinations et de préparer la guerre, qu'ils engageraient le jour où ils croiraient avoir toutes les chances de la gagner !

C'est que les idées et la sentimentalité du mauvais pacifisme, séquelles de la première guerre mondiale, avaient troublé le jugement des gou-

vernants et de l'opinion (1). Le maintien de la paix devait être le résultat de conversations, de négociations, de concessions mutuelles. Le cas de Puissances qui auraient un esprit de duplicité, de domination et de guerre, et qu'aucun bon procédé ou aucune concession ne pourrait détourner de leurs sinistres desseins, et que la menace ou l'emploi de la force seuls pourraient arrêter, ne rentrait pas dans les prévisions ! Cette réalité était trop déplaisante, il fallait la nier et, quand il n'était plus possible de la nier, on la considérait comme une malheureuse fatalité qu'on aurait encore aggravée en refusant de s'y soumettre.

Si les gouvernants n'étaient pas complètement aveugles, ils étaient sans caractère, sans courage. Or, en décidant de recourir à la force, on risquait de se rendre impopulaire, de se heurter à la panique et à l'animosité des peuples auxquels la dernière guerre avait laissé des souvenirs effroyables. Procéder à une mobilisation, prendre des mesures de sanction auxquelles le partenaire menaçait de répondre par des actes de guerre, semblaient des décisions terribles, inadmissibles. Ceux qui avaient le devoir de les prendre tremblaient à l'idée du sang qui pourrait être versé et dont certains, dans leur propre pays, leur feraient porter la responsabilité. Méconnaître le danger ou fuir devant lui, c'était la solution facile, celle qui ne demandait aucun effort, qui ne troublait pas l'opinion, qui semblait dégager les gouvernants devant l'opinion et l'histoire de la responsabilité pour les malheurs qui surgiraient par la suite !

« A leurs concitoyens, et davantage encore à leurs concitoyennes, naturellement disposés à suivre une direction officielle en matière d'affaires étrangères, nos dirigeants se vantèrent de nous avoir préservés de la guerre. Ils n'ajoutaient pas que, dans la mesure où ce résultat avait été obtenu, il l'avait été aux dépens des Chinois, des Abyssins et des Tchèques, et, hélas, au détriment de notre réputation nationale de courage et de bonne foi (2). »

SECTION VII. — L'INCAPACITÉ DE LA GRANDE-BRETAGNE ET DE LA FRANCE DE CONJUGUER LEURS POLITIQUES.

La Société des Nations, comme toute institution politique, avait besoin d'un leadership. Cette direction eût dû être donnée par la Grande-Bretagne et la France qui, depuis le début jusqu'à la fin, furent Membres de la Société des Nations, qui avaient les mêmes idéaux et

(1) Nous trouvons la description de ce funeste état d'esprit sous la plume de M. Bénès :

« ... Les démocraties européennes, surtout en Europe occidentale, éduquaient l'opinion publique de leurs pays dans le sens de la paix; elles faisaient de la propagande contre la guerre, croyant à la paix, à la sécurité collective et à la Société des Nations. En faisant espérer à leurs cercles politiques qu'il n'y aurait plus et qu'il ne pourrait plus y avoir de guerre, elles les endormirent ainsi dans l'inaction. Elles affaiblirent l'opinion publique, qui perdit sa volonté de résistance; elles créèrent même un malaise dans les esprits à l'idée que les démocraties n'auraient jamais à reprendre les armes pour défendre n'importe quelle idée ou n'importe quel intérêt... » (E. BÉNÈS : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944 (traduction française), p. 101.)

(2) Viscount CECIL : *A Great Experiment*, 1941, page 344.

les mêmes institutions démocratiques, qui n'avaient l'une et l'autre aucune visée impérialiste, qui désiraient également la paix et l'ordre international. Tout semblait devoir amener la France et l'Angleterre à s'accorder étroitement pour développer la politique de la Société des Nations. Autour d'elles se fussent groupées toutes les moyennes et petites Puissances qui étaient leurs associées, alliées ou amies, ou qui sentaient un besoin d'aide et de garantie. De cette façon se fut constituée une force irrésistible.

Malheureusement, il n'en fut pas ainsi. Grande-Bretagne et France n'arrivèrent jamais à s'accorder. Même quand elles poursuivaient un but identique, les divergences quant aux méthodes les empêchaient de marcher la main dans la main. Ce qui mit obstacle à la collaboration des deux grandes Démocraties occidentales, ce ne fut pas l'opposition actuelle de leurs intérêts, — ils étaient au fond les mêmes (1), ce furent les préjugés, les souvenirs historiques, la différence des psychologies et la diversité des points de vue.

La France avait les yeux rivés sur l'Europe; la Grande-Bretagne, influencée par les Dominions et suivant sa tradition insulaire, tendait à prendre vis-à-vis de l'Europe une attitude plus détachée. Ce n'était pas le plus grave. La Grande-Bretagne, impressionnée par le rôle joué par la France dans la première guerre mondiale, trompée par certaines apparences, crut à l'existence d'un impérialisme et d'un militarisme français de même nature, sinon de même grandeur, que l'impérialisme allemand. C'était une bévue colossale ! Néanmoins, cette illusion amena la Grande-Bretagne à revenir dans une certaine mesure à la politique traditionnelle de bascule. Au lieu d'unir étroitement ses efforts à ceux de la France, ce qui eût rendu l'Allemagne prudente et conciliante, elle tendit à se poser en arbitre. La France qui, au lendemain de la première guerre mondiale, avait désiré à la fois une étroite entente avec la Grande-Bretagne et l'organisation de la sécurité collective, fut déçue. Sa déception l'amena à porter des jugements erronés sur l'opinion britannique, qu'elle tendit à taxer d'égoïsme et d'hypocrisie. Aussi bien ne se rendit-elle pas compte de l'évolution de l'opinion britannique en matière de sécurité aux environs de 1934; elle méconnut le caractère désintéressé de la politique des sanctions contre l'Italie. Pour toutes ces causes, le faisceau de volontés et de forces qu'eussent constitué la Grande-Bretagne et la France avec leurs alliés et amis ne se forma pas.

Quand la Grande-Bretagne et la France furent d'accord, ce ne fut que pour pratiquer la politique de faiblesse, d'ajournement, de formalisme et de verbalisme. Leurs défauts furent en grande partie communs, leurs forces restèrent divisées.

(1) Ce n'est que dans le proche Orient que subsistait un résidu des anciens conflits coloniaux mais les intérêts de deux nations ne peuvent jamais concorder parfaitement. Ce conflit du proche Orient était grave du point de vue psychologique. Il révélait la persistance d'animosités historiques, la difficulté de se dégager de l'emprise du passé.

CHAPITRE III

LES RAISONS DE L'INCAPACITÉ DES DÉMOCRATIES

L'incapacité des grandes démocraties à conduire une politique internationale est simplement une manifestation d'un mal plus général qui est la crise de la Démocratie. L'incapacité ou l'inefficacité de l'Etat démocratique a développé ses effets dans tous les domaines, mais ses effets ont été infiniment plus graves et plus tragiques dans le domaine international. En effet, dans le domaine de la politique intérieure, les choses pouvaient continuer à aller tant bien que mal, tandis que dans le domaine international, il y avait une difficile création à faire et des dangers très graves à conjurer !

L'étude de la crise de la Démocratie nous entraînerait au delà des limites normales de ce travail. Nous nous bornerons donc à des indications sommaires, en montrant quels effets a produits dans la politique internationale le défaut de capacité des démocraties.

La crise de la Démocratie s'est manifestée, dans la période de l'entre deux guerres, principalement de trois façons : l'affaiblissement des convictions démocratiques, la médiocrité des gouvernants et des dirigeants de l'opinion, l'inadaptation des institutions.

SECTION I. — Le recul de la Démocratie.

I. — Les principes démocratiques, fondements d'un ordre international.

L'affaiblissement des convictions démocratiques des peuples vivant sous le régime démocratique a été pour beaucoup dans l'échec de la Société des Nations et de la conception de l'ordre international qu'elle représentait. En effet, la Société des Nations, dans l'esprit de ses fondateurs, reposait sur les principes démocratiques qui devaient, par delà les diversités de génie et de tempérament et les divergences d'intérêts nationaux, unir les peuples.

Les principes démocratiques ne sont évidemment pas le seul élément d'union possible entre les peuples. La religion, la volonté de créer un nouveau système social et économique ou, à la rigueur, de maintenir le système existant peuvent, dans la mesure où elles constituent pour les peuples une de leurs préoccupations dominantes, fournir le fondement d'un ordre international. Il suffit que les peuples aient quelque chose en commun capable de neutraliser dans une large mesure l'effet des facteurs qui les divisent, pour que l'ordre international trouve un fondement.

Mais, en fait, c'est sous le signe de l'idéologie démocratique que le

premier essai d'union internationale a été tenté. Cette union internationale n'était, du reste, pas une superstructure ajoutée par hasard à l'Etat démocratique. Elle était en quelque sorte le développement logique et normal de la conception démocratique. La Démocratie proclamait la liberté et l'égalité de droit des hommes. Par là même, elle postulait la liberté et l'égalité de droit des peuples, sans lesquelles les droits de l'homme ne sauraient être universellement sauvegardés. La transposition aux peuples des droits reconnus aux individus représentait un développement naturel presque nécessaire de la démocratie. Aussi bien, au cours de la Révolution française, un conventionnel girondin, Rabaud Saint-Etienne, exprimait déjà cette pensée profonde : « La déclaration des droits des nations est la même que la déclaration des droits de l'homme. Liberté, sûreté, propriété, égalité et résistance à l'oppression, voilà le droit public. Cette vérité est prématurée, mais c'est une vérité. »

Le droit des nations s'appela au XIXe siècle « droit des nationalités ». A la fin de la première guerre mondiale, on parla du « droit de libre disposition » plutôt que du « droit des nationalités ». On mit ainsi l'accent sur la volonté des peuples et non sur leurs caractères objectifs communs (race, langue, culture, etc.). Mais il s'agissait d'une nuance, il n'y avait pas de contradiction véritable entre les deux notions de droit des nationalités et de droit de libre disposition (1). En effet, la volonté des peuples qui est prise en considération ne repose pas sur la fantaisie ou le caprice, sur un intérêt ou un engouement momentané; elle doit trouver son fondement dans des affinités profondes. Ainsi elle a, d'une façon générale, la nationalité pour base. Il est arrivé qu'elle ait eu un autre fondement, tel une longue habitude de vie commune et la possession d'idéaux communs (Suisse), mais ce cas est rare.

Les libéraux du XIXe siècle avaient déjà tendu à associer les deux revendications de la liberté des individus à l'intérieur de l'Etat et la liberté des peuples dans la société internationale. Mais ils n'avaient eu en vue que la libération des peuples et, sauf quelques vagues idées de Fédération ou d'Etats-Unis européens, ils n'avaient pas envisagé la création d'une Société des Nations destinée à garantir la liberté des peuples et resserrer leur union. Cela tient à ce que le libéralisme du XIXe siècle croyait aux harmonies spontanées et méconnaissait la valeur de l'association et de l'organisation et la nécessité des protections. Sur ce point, il devait faire son expérience. L'œuvre de 1918-1919 représentait un développement nouveau de la Démocratie. La nouveauté consistait à étendre systématiquement l'application des principes démo-

(1) Le Professeur Carr voit là, à tort, une contradiction qui aurait vicié l'œuvre des auteurs des traités de paix. Il dit :

« ... Reconnaître le caractère objectif de la nationalité, c'était la rendre incompatible avec le principe de libre disposition. En effet, du moment qu'un Français ou un Italien était français ou italien pour des raisons indépendantes de sa volonté, on ne pouvait en déduire que le désir des membres de ces nations de créer ou de maintenir l'indépendance d'un Etat français ou italien fût un corollaire logique et nécessaire de l'existence des nations française ou italienne.

« Les négociateurs de 1919 semblent avoir ignoré cette incompatibilité. Ils ne sentaient pas en effet la différence, la contradiction même, existant entre le droit des nations à disposer d'elles-mêmes et le principe des nationalités. » (CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), p. 41.)

cratiques au plan international, et à y créer une organisation. Ce que faisant, on restait dans la ligne même des principes démocratiques.

Il eût été normal que les peuples démocratiques se donnent avec enthousiasme à la grande œuvre de la construction d'un ordre international qui était postulé par leurs principes, qu'ils continuent ainsi l'œuvre de leurs pères au lieu simplement de maintenir paresseusement, sans le faire fructifier, l'héritage reçu d'eux !

Mais, pour cela, il eût fallu que la foi démocratique fût encore profonde et vivante. Il ne suffisait pas d'une simple habitude, d'un attachement à un bien dont on profite soi-même sans sentir le besoin d'en procurer le bénéfice aux autres; il eût fallu, en un mot, que la Démocratie représentât une foi, une mission, un apostolat. Tel n'était pas le cas. Des deux côtés de l'Atlantique s'était produit un affaiblissement de la foi démocratique, affaiblissement plus grave que ne le révélaient les apparences.

II. — L'affaiblissement de la foi démocratique.

Même chez ceux qui avaient sincèrement maintenu leur adhésion à la Démocratie, la foi démocratique était devenue plus tiède. Cela s'explique assez bien. La liberté, qui est l'âme de la Démocratie, fut au XVIIIe et au XIXe siècles, une conquête de tous les jours. Au XXe siècle c'était, dans les démocraties occidentales, un bien depuis longtemps acquis. C'était une habitude. On ne s'enthousiasme pas pour le maintien d'une habitude que rien ne semble menacer ! Rien d'étonnant à ce que la flamme qui anima les hommes de la Révolution d'Amérique et de la Révolution française, les libéraux du XIXe siècle, ait perdu de sa force et de son éclat.

Mais si, pour les nations jouissant de la liberté démocratique à l'intérieur et de l'indépendance nationale à l'extérieur, les droits de l'homme et les droits de la nation corollaires des premiers n'étaient plus capables de susciter l'enthousiasme de jadis, s'ensuit-il qu'ils avaient perdu leur valeur (1) ?

On peut rejeter les droits de l'homme et les droits des nations, mais ce faisant on répudie les principes fondamentaux de la Démocratie.

Peut-on dire que ces principes avaient déjà cause gagnée et qu'il n'y avait plus lieu de se battre pour eux ? Non. En 1914, dans une grande partie de l'Europe, pour ne parler que de celle-ci, les droits de l'homme n'étaient que très imparfaitement réalisés et les droits des peuples l'étaient plus mal encore. L'œuvre de la Révolution française, au début

(1) Le Professeur Carr donne à cette question une réponse négative. Il dit :

« ... La cause de la démocratie et la cause du nationalisme (les droits de l'homme et les droits de la nation) étaient des buts positifs et révolutionnaires; ils suscitèrent un enthousiasme que des buts uniquement négatifs n'eussent jamais inspiré. Malheureusement, ils avaient un défaut : ils avaient constitué le *credo* de la Révolution française et avaient été les idées directrices de la civilisation occidentale pendant tout le XIXe siècle. Dès lors, ils ne convenaient plus à la nouvelle crise révolutionnaire, dont le premier symptôme se manifestait — sans qu'il fût diagnostiqué — en 1914. » (CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), p. 7.)

du XXe siècle, était très loin d'être achevée. Achever et consolider cette œuvre n'était pas piétiner sur place, c'était franchir une étape nécessaire de l'évolution historique. C'est avoir une vue étroite des choses que de nier le progrès accompli par les autres peuples quand ils atteignent une étape qu'on a soi-même depuis longtemps dépassée.

Il reste que les principes de la démocratie du XIXe siècle, tout en conservant leur valeur, étaient, comme on l'a déjà dit, insuffisants pour satisfaire les hommes du XXe siècle. Il s'agissait donc non de rompre brutalement avec les principes du siècle dernier, mais de les compléter ou de les dépasser. Dans cet ordre d'idées, il fallait mettre en honneur l'association et l'organisation suspectées et négligées par un individualisme excessif et sommaire; il fallait, tout en conservant la liberté politique et morale, créer un nouveau système économique et social plus ordonné et plus juste. Les théoriciens et les leaders de la Démocratie ne s'en sont pas assez rendu compte. Ils n'ont pas su ajouter à l'œuvre de leurs devanciers l'élément original et nouveau dont elle avait besoin.

Quoi qu'il en soit, la signification de la Démocratie s'était obscurcie, comme le disait un porte-parole du Labour Party, en 1935 : « ... Contrairement à nos adversaires et bien que nous tenions pour elle, nous ne savons pas au juste ce qu'est la Démocratie (1). » En effet, ceux qui avaient été jadis unis dans la lutte pour la Démocratie et ses principes, étaient profondément divisés par les questions économiques et sociales. Démocrates partisans du libéralisme économique et démocrates socialistes se sont opposés de façon catégorique. Cette opposition leur a fait, dans une plus ou moins large mesure, oublier les principes qu'ils avaient à l'origine en commun. Les conceptions mêmes qu'ils se sont faites de la Démocratie sont devenues plus ou moins incompatibles.

Pour les premiers, la conservation de la liberté économique devenait la chose essentielle; pour les seconds, la chose essentielle était, au contraire, la transposition de la Démocratie sur le plan économique. L'opposition était grave.

Certains allèrent franchement jusqu'à abandonner la démocratie politique, la jugeant incapable de leur donner ce qu'ils voulaient, c'est-à-dire le maintien assuré du régime capitaliste ou l'établissement du socialisme; ils se ralliaient à la conception d'un régime autoritaire ou dictatorial.

D'autres n'allèrent pas jusque-là. Ils ne répudièrent pas la Démocratie, mais ils l'acceptèrent sous condition. La condition était que les élections leur donnent le pouvoir et que le régime démocratique leur procure ce qu'ils désiraient. Le maintien de leur adhésion à la Démocratie était, en quelque sorte, subordonné aux intérêts du capitalisme ou du socialisme.

Ces changements de l'opinion par rapport à la Démocratie furent un grand obstacle à la création d'un ordre international fondé sur l'idéologie démocratique. D'une part, l'affaiblissement de la foi démocratique fit que les Américains, les Anglais et les Français, tout en restant attachés à leur régime de liberté, ne donnaient pas au principe de la

(1) CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), page 15.

liberté une valeur telle qu'ils éprouvassent le désir de se démener et de lutter, afin d'assurer au delà de leurs frontières le respect du principe de la liberté, étendu de l'individu à la nation.

D'autre part, l'opinion, intéressée et divisée par les problèmes économiques et sociaux, fut encline à donner sa sympathie aux pays dont la tendance sociale du régime répondait à ses désirs. Dans ces conditions, le droit de tous les peuples au respect de leur indépendance et à la sauvegarde de leur intégrité était plus ou moins perdu de vue. Ainsi, dans le cas du conflit italo-éthiopien, qui passionna l'opinion française, celle-ci fut coupée en deux : partisans et adversaires des sanctions. Les adversaires des sanctions étaient, pour la plupart, des admirateurs du régime fasciste, qui voyaient dans celui-ci le moyen efficace de barrer la route au socialisme; ils s'irritaient à l'idée que la Société des Nations osât s'opposer aux entreprises de Mussolini. Si c'était une Italie socialiste qui avait attaqué l'Ethiopie, les mêmes gens eussent clamé leur indignation et se fussent révélés des sanctionnistes à tout crin, comme ils se révélèrent en 1939 dans le cas du conflit soviéto-finlandais. Inversement, les partisans des sanctions étaient, en grande majorité, animés par l'antifascisme. S'il n'y avait eu pour les émouvoir que le droit de l'Ethiopie à la liberté, ils fussent restés assez indifférents !

A propos de chacun des conflits armés de l'entre deux guerres, on peut faire la même amère constatation; l'idéal démocratique du droit et de la liberté des peuples intéressait relativement peu l'opinion des pays démocratiques, les réactions de celle-ci étaient largement déterminées par la couleur des gouvernements des pays en conflit. Ce phénomène fut marqué en France. Il était loin le temps où le peuple de Paris manifestait en faveur des peuples opprimés et était prêt à prendre les armes pour leur libération. L'esprit égoïste et borné d'une certaine bourgeoisie avait débordé les cadres de celle-ci.

Le phénomène fut encore plus marqué aux Etats-Unis. On jugeait avec hauteur l'ancien monde, dans lequel on voyait un ramassis de peuples batailleurs et toujours insatisfaits, qui cherchaient à vous faire entrer par ruse dans leurs querelles. C'était le devoir d'un bon Américain de refuser de s'y mêler !

En Angleterre, les préjugés historiques toujours vivaces poussaient l'opinion à se désintéresser des peuples de l'Europe centrale et orientale qui n'étaient pas issus du noble tronc germanique, qui n'avaient point d'histoire ou avaient eu une histoire malheureuse, qui n'avaient point atteint un grand développement matériel, qui n'avaient point d'aristocratie en relations avec la haute société britannique.

Notons, par ailleurs, qu'une notable partie de l'opinion des pays démocratiques ne s'intéressait qu'à ses intérêts et ses plaisirs; le problème international, comme tous les autres problèmes politiques, la laissait froide. On ne peut pas dire que cet élément de l'opinion ait été comme s'il n'avait pas existé et qu'il n'ait eu aucune influence sur le cours des événements. En effet, cet élément, par son seul exemple, tendait à répandre l'indifférence et l'apathie, à éloigner de la politique les hésitants et les tièdes. Par ailleurs, l'indifférence affichée en matière politique ne pouvait être totale; elle tendait à se traduire par une prise de position négative. En effet, si les gens refusaient de s'intéresser

à la politique, c'était à condition que, réciproquement, celle-ni ne leur demandât rien. Or, la politique venait les déranger quand, sous couleur de sanctions, d'interventions dans les affaires internationales, elle compromettait leur tranquillité personnelle. Rien n'est plus ennuyeux qu'une guerre ! Les indifférents étaient donc amenés, dans les périodes de crise, à se rallier à la politique d'isolement et d'abstention, qui se présentait comme n'exigeant rien d'eux !

Enfin, tant la théorie marxiste du matérialisme historique que l'affairisme capitaliste tendirent, en un certain sens, à discréditer la politique de collaboration internationale et l'idéal international de la Démocratie. Ces deux tendances étaient d'accord pour affirmer que derrière la façade des grands principes internationaux se cachait la réalité d'intérêts économiques nationaux ou de classe cherchant à prévaloir. Quand les Etats-Unis étaient intervenus dans la première guerre mondiale, c'était, disait-on, parce que certains clans de financiers et fabricants d'armements avaient voulu cette intervention. Quand l'Angleterre s'était faite le champion des sanctions contre l'Italie c'était, disait-on encore, parce qu'elle voulait protéger ses intérêts coloniaux menacés par l'Italie ! Les malins, avec un sourire entendu, vous parlaient du pétrole et des concessions économiques comme des grands ressorts de la politique internationale. Cette explication était simpliste, en tant qu'explication générale; elle eut néanmoins, dans les pays démocratiques, un assez grand succès.

Certains y virent une révélation, la révélation qu'on les avait trompés et qu'on voulait les tromper encore, et les principes de l'ordre international étaient, à leurs yeux, des leurres au moyen desquels on surprenait leur bonne foi, on exploitait leur bonne volonté.

D'autres, se piquant de réalisme, d'un « réalisme » à la mesure de leur médiocrité et de leur courte vue, virent, dans le jeu étroit des intérêts particuliers, la grande loi de la politique internationale, et ils regardèrent les partisans de l'ordre international, de la solidarité et la justice comme des illusionnistes voulant construire sur les nuées !

La politique de la Société des Nations et de la sécurité collective fut présentée dans les grands pays démocratiques, qui n'étaient pas très généreux, comme une politique toute d'idéalisme et de générosité (1). Cette présentation maladroite desservit la cause qu'on prétendait servir. Les gens pensèrent que la Société des Nations était une entreprise philanthropique dont on les appelait à faire les frais. Tandis que leur pays, assez fort pour que personne ne le menaçât, assez riche pour jouir de l'abondance, n'avait, croyaient-ils, besoin de l'aide de personne, on les conviait à donner leur sang et leur argent pour assurer

(1) Walter Lippmann, parlant de la situation aux Etats-Unis fait ces remarques qui, dans leur signification générale, pourraient s'appliquer à d'autres pays :

« La présentation juridique, morale, idéaliste de la question de la guerre et de la Société des Nations créa l'impression qu'en contre-partie de ce qu'on nous demandait de donner à nos alliés nous ne recevrions rien d'eux. Il semblait que les responsabilités nouvelles imposées par la Société des Nations découlaient de la philanthropie du Président Wilson et non de l'impérieuse nécessité de trouver des alliés pour faire face aux vastes engagements de l'Amérique dans l'hémisphère occidental et toute l'étendue du Pacifique jusqu'à la côte de Chine. » (*U. S. Foreign Policy*, p. 24.)

la sécurité des faibles et le soulagement des pauvres. Au nom de la politique réaliste et de l'intérêt national, ils se refusaient à jouer ce rôle de samaritains. Comme on faisait appel seulement à leur cœur, ils ne soupçonnèrent pas que leurs intérêts vitaux étaient en jeu !

Où était-il cet idéalisme démocratique nécessaire à la construction d'un monde international nouveau, qui devait et doit encore être la grande œuvre du XXe siècle ? Là où il n'était pas brutalement répudié, raillé et combattu, il n'avait plus ni force ni fierté, il était plus ou moins étouffé sous le poids des égoïsmes individuels nationaux ou de classe !

SECTION II. — LES DIVISIONS PROFONDES DE L'OPINION CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.

La diversité des opinions est un fait normal et le régime démocratique, qui postule la pluralité des partis et la libre discussion, en vit. Ce n'est que par une contrainte de tous les instants, une propagande officielle puissante et exclusive que les régimes totalitaires créent artificiellement l'unité d'opinion.

Cependant, si elle dépasse certaines limites, l'opposition des opinions rend impossible la conduite d'une politique efficace. Cette situation est particulièrement grave en matière de politique étrangère, où les prétentions et les efforts d'un Gouvernement sont vains s'ils rencontrent l'opposition active ou passive d'une notable partie de la nation. C'est pourquoi les Etats traversant de grandes crises intérieures ont subi une éclipse de leur force et de leur influence. Ainsi au XVIe siècle, les pays déchirés par les guerres de religion furent un champ de bataille pour les étrangers qui avaient conservé ou recréé l'unité de foi; ainsi, au cours de ses révolutions du XVIIe siècle, l'Angleterre fut plus ou moins absente de la politique européenne; ainsi, après la Révolution de 1917, la Russie soviétique cessa pendant quelque temps de jouer un rôle de grande puissance, tout occupée qu'elle était à lutter contre ses adversaires intérieurs et à organiser son nouveau régime. Si la France, durant la grande Révolution, ne marqua pas la même impuissance, cela tient à ce que le Gouvernement révolutionnaire n'eut pas à composer avec ses adversaires de l'intérieur, et qu'il fut assez fort pour vaincre à la fois ses ennemis du dehors et du dedans.

Dans leurs périodes brillantes, les démocraties ne connurent pas de divergences fondamentales concernant la politique étrangère. Malgré l'opposition des partis, la grande majorité de l'opinion était d'accord pour la défense des idéaux et des intérêts vitaux du pays. On peut dire qu'il en fut ainsi en Amérique et en Grande-Bretagne pendant tout le XIXe siècle. Les divergences en ce domaine concernaient les méthodes plutôt que les buts, des nuances plutôt que des principes. En France, durant la même période, les désaccords concernant la politique étrangère furent plus graves. Aussi bien la France connut-elle plus d'échecs que de succès, elle fut une grande Puissance en recul !

Au XXe siècle, la politique étrangère des grandes démocraties donna partout des signes de faiblesse.

a) Parlant des Etats-Unis, Walter Lippmann dit : « ... Lors des élections de 1900, l'opinion publique se divisa quant aux conséquences de la guerre avec l'Espagne et, depuis lors, il n'a plus été possible à aucun Président des Etats-Unis de compter sur l'appui général de l'opinion dans la conduite de la politique étrangère (1). »

La conséquence fut que les Présidents de la République américaine, à cause de l'opposition qu'ils rencontraient au Congrès et dans l'opinion, furent amenés à pratiquer l'abstention ou à ne pas achever ce qu'ils avaient commencé. Il en résulta que les Etats-Unis eurent peu d'influence sur le développement de la politique mondiale et, en dépit de leur désir de rester neutres, ils furent mêlés à deux grandes guerres !

b) En France, jusqu'à la guerre de 1914, le Gouvernement de la IIIe République eut la chance de pouvoir pratiquer, grâce à l'appui d'une partie de l'opinion et de l'indifférence bienveillante de l'autre partie, une politique défensive active et persévérante. Cette politique à laquelle furent associés les noms de Delcassé et de plusieurs grands ambassadeurs aboutit à la constitution de la Triple Entente et au détachement de l'Italie de la Triple Alliance.

Pendant l'entre deux guerres, la division de l'opinion française concernant la politique étrangère fut constante, profonde et alla en s'aggravant. De 1920 à 1933 s'opposèrent le nationalisme étroit et hargneux de la droite et le pacifisme débile de la gauche. Après la malencontreuse occupation de la Ruhr, il s'établit un compromis de fait entre ces deux politiques. D'une part, la France renonça définitivement à la contrainte, ainsi elle se condamna à subir la volonté de l'Allemagne, qui comprit qu'elle pouvait, sans danger, aller de l'avant. D'autre part, dans la voie des concessions volontaires, la France n'avança qu'avec hésitation et lenteur, donnant trop peu et trop tard pour satisfaire son adversaire. Ainsi, la France subit la politique des faits accomplis et prépara la revanche des vaincus !

Après 1933, ce fut bien pis. La France fut coupée en deux : l'opinion de droite prit parti pour l'Italie fasciste d'abord, pour l'Allemagne hitlérienne ensuite; elle poussa à la ruine de la sécurité collective et à la destruction des alliances orientales de la France. Une fraction de l'opinion de gauche prit parti contre les dictatures nationalistes, mais sans répudier pour cela les illusions du pacifisme et sans reconnaître franchement la nécessité de se préparer matériellement et moralement à faire front aux agresseurs. Une autre fraction de la gauche, complètement aveugle ou lâche, s'obstina dans la recherche d'une impossible conciliation en faisant confiance à la bonne volonté de Mussolini et de Hitler ! Un « compromis » s'établit entre ces deux ou trois conceptions différentes : en théorie, la France se déclara fidèle à la Société des Nations, à la sécurité collective et à ses alliés, mais en fait, elle ne prêta aucun concours efficace à la Société des Nations, elle sabota la sécurité collective et elle abandonna ses alliés !

c) En Grande-Bretagne, les divisions concernant la politique étrangère, quoique moins accusées qu'en France, furent quand même mar-

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 1.

quées, et le compromis adopté entre les diverses tendances n'eut en pratique guère plus de valeur.

Au lendemain de la première guerre mondiale s'opposèrent partisans de l'ancienne politique d'isolement et d'équilibre et partisans d'une politique de la Société des Nations, faisant une place aussi restreinte que possible à la sécurité collective. Le compromis entre ces deux tendances fut la répudiation des alliances particulières, une réduction considérable des armements nationaux, un appui limité à la Société des Nations dans laquelle la Grande-Bretagne tendait à jouer un rôle d'arbitre, suivant sa politique traditionnelle. Par la suite, après l'arrivée de Hitler au pouvoir, il se produisit un important changement. La plus grande fraction du parti conservateur considéra qu'il fallait, tout en prenant certaines précautions, ménager Hitler et Mussolini, qui représentaient la défense du capitalisme. La plus grande fraction du parti travailliste, auparavant germanophile, prit position contre les dictatures nationalistes et se rallia à la sécurité collective; toutefois, elle n'aperçut pas clairement la nécessité d'un réarmement rapide et massif pour permettre à la Grande-Bretagne de soutenir efficacement la sécurité collective. Une minorité du parti travailliste s'obstina à croire à la possibilité d'une entente avec Hitler et Mussolini. La résultante de ces tendances diverses fut que la politique des sanctions à l'égard de l'Italie, engagée un peu à contre-cœur par le Gouvernement pour satisfaire l'opinion publique, fut menée avec le souci d'éviter les sacrifices et les risques et non celui d'obtenir un résultat, et que Neville Chamberlain pût poursuivre jusqu'à la faillite complète la chimère d'une politique d'apaisement !

Dans la politique intérieure des pays démocratiques, les divisions profondes de l'opinion ont certes des conséquences très graves, elles rendent nulle ou contradictoire l'activité gouvernementale; mais le mal qui en résulte n'apparaît qu'à la longue et il a des conséquences moins dramatiques. En matière de politique étrangère, dans les périodes critiques, il en est autrement. En effet, l'influence et le salut d'un pays tiennent à ce qu'à un moment il est capable de mettre dans la balance du destin tout le poids de sa puissance, de sa volonté et de son courage, à ce qu'en un mot, il est capable de se battre. Et il ne pourra pas se battre s'il est convaincu dans sa généralité que cela n'est ni nécessaire ni juste, ou si une importante fraction de l'opinion publique pense que le recours aux armes représente une folie ou un crime. Ainsi, en 1935 et 1936, une partie de l'opinion française et de l'opinion anglaise eût considéré comme tels l'application de sanctions militaires à l'Italie.

Comme le dit Walter Lippmann : « ... Ce sont la vie, la destinée et l'honneur du peuple qui dépendent des résultats de la politique étrangère; et à un peuple libre, on ne peut ni devrait demander de combattre, de verser son sang, de donner sa peine et sa sueur pour des fins dont la nécessité ne lui paraît pas évidente par elle-même (1). »

Les Etats totalitaires sont dans une position beaucoup plus forte que les démocraties à cet égard. La propagande officielle unique, systématique, réussit à persuader l'ensemble du peuple qu'il a le

(1) Walter LIPPMANN : *U. S. Foreign Policy*, page 52.

devoir de se battre; si quelques-uns conservent des doutes, l'appareil policier de l'Etat les empêche de les exprimer. Ainsi, contents ou mécontents, tous sont prêts à se battre parce qu'ils sont persuadés qu'on ne doit ou qu'on ne peut faire autrement !

SECTION III. — La médiocrité des dirigeants.

Les pays démocratiques ont grandement souffert de la médiocrité de leurs dirigeants. Par là, il faut entendre non seulement le personnel gouvernemental, ministres, députés et sénateurs, mais aussi ceux qui, sans être investis d'une fonction officielle, contribuent à former l'opinion : journalistes, écrivains, autorités syndicales et autres. Parmi ces autorités non officielles, la presse tient une place particulièrement importante.

On dira, à la décharge de l'ensemble des autorités précitées, qu'en se trompant ils ont simplement reflété l'opinion. Par là, aux yeux de certains ils se trouveraient absous en vertu même des principes de la Démocratie qui feraient que les gouvernants doivent simplement traduire la volonté du peuple. C'est une erreur : on constate d'abord que, contrairement aux préférences de la majorité de l'opinion, des gouvernants firent, avec plus ou moins de dissimulation, une politique contraire aux principes de la Société des Nations ou soutinrent mollement celle-ci. En Grande-Bretagne, comme le dit le Vicomte Cecil, « la mise en échec de l'agression italienne était en fait très populaire et la promesse de sa réalisation empêcha de douter du gouvernement, les millions de personnes qui, comme le « Peace Ballot » l'avait montré, étaient franchement favorables à la Société des Nations (1) ». Cependant, le gouvernement issu des élections de novembre 1935, qui avait affirmé une volonté d'action conforme à celle de l'ensemble de la nation, pratiqua en fait une politique de sanctions faible et réticente qui répondait aux vues de l'aile droite du parti conservateur, c'est-à-dire d'une minorité qui, au moment des élections, s'était bien gardée de révéler ses véritables sentiments.

En France, la politique de Laval, même affublée d'un masque briandiste, qui trompa un certain nombre de gens, ne répondait pas aux vues de la majorité du pays.

La politique de Beck heurtait les sentiments de la grande majorité des Polonais, comme celle de Stoyadinovitch heurtait ceux de la grande majorité des Yougoslaves; mais dans ces deux cas il s'agissait, il est vrai, de gouvernements non démocratiques.

Mais l'opinion selon laquelle les gouvernants seraient absous de leurs fautes parce qu'ils les auraient commises avec l'approbation de l'opinion, repose sur une confusion. Il est vrai qu'en régime démocratique on ne gouverne pas contre la volonté du peuple, et les gouvernants ne peuvent et ne doivent pas imposer au peuple une politique dont il ne voudrait pas. Ils proposent et le peuple décide. Mais l'opinion publique ne se forme pas toute seule, ce sont ses

(1) Viscount Cecil : *A Great Experiment*, page 272.

dirigeants qui l'inspirent et le devoir de ceux-ci est de l'informer consciencieusement et de la guider. Si, pour obtenir un plus facile succès, ils laissent s'égarer l'opinion, en flattant ses ignorances, ses préjugés, ses illusions, ses petits intérêts, ils manquent à leur mission. Ce fut, hélas, le plus souvent le cas.

Si, de 1933 à 1939, les dirigeants en lesquels les peuples avaient confiance leur avaient dit les dangers qu'ils couraient et indiqué les moyens efficaces de conjurer ceux-ci, ils eussent été compris. « ... Dites la vérité au peuple britannique », observe M. Winston Churchill, « c'est un peuple solide et robuste. Il pourra être un peu choqué sur le moment, mais si vous lui avez dit exactement ce qui se passe, vous vous êtes ainsi assurés contre les plaintes et les reproches qui sont fort déplaisants quand ils vous assaillent au lendemain de quelque désillusion (1). »

Il n'y avait pas que le peuple britannique qui était capable d'entendre la vérité; mais aux autres comme à lui, il y avait peu de politiciens capables de la dire.

I. — Le personnel gouvernemental.

Nous considérerons successivement les membres de l'Exécutif investis des plus hautes responsabilités et les membres des Assemblées.

1. — *Les membres de l'Exécutif.*

C'est un fait que, dans la période de l'entre deux guerres, la plupart des gouvernants furent médiocres et quelquefois plus que médiocres.

Ils manquèrent parfois de droiture et d'honnêteté. Tel fut le cas, en France, de Laval qui, ne l'oublions pas, ne commença pas sa carrière en juillet 1940, mais était déjà un ministre chevronné à ce moment (2).

Ils manquèrent souvent de perspicacité. Tel fut le cas de Neville Chamberlain qui, avec une conscience tranquille, marcha d'un pas assuré vers le précipice de la guerre en poursuivant la chimère d'une entente avec Hitler et Mussolini.

Ils manquèrent plus souvent encore de caractère. Tel fut le cas de Daladier qui, sans être aveugle comme son collègue britannique, recula devant les difficultés, n'eût pas le courage d'assumer les risques d'impopularité d'une franche politique de résistance !

On a dit plus haut quelle fut l'attitude de nombre de gouvernants vis-à-vis de la Société des Nations. Certains la virent avec défiance, voire hostilité, parce qu'elle était une chose nouvelle, « a new fangled machine », qu'ils étaient vieux d'esprit et qu'en matière de politique étrangère ils en étaient restés, malgré la leçon de la première guerre

(1) Winston CHURCHILL : *Arms and the Covenant*, page 44.

(2) Il avait notamment été Président du Conseil du 26 janvier 1931 au 21 février 1932. du 7 juin 1935 au 24 janvier 1936. et rempli les fonctions de ministre des Affaires Etrangères du 10 octobre 1934 au 24 janvier 1936 !

mondiale, aux notions traditionnelles d'avant 1914 (1). D'autres la boudèrent parce que leur ignorance du monde international les rendait incapables de jouer le jeu genevois avec assez d'habileté. D'autres, enfin, la virent avec faveur parce qu'ils pouvaient y tenir avec avantage les rôles de ténors, mais ils étaient légers, il leur manquait l'application, l'énergie, la ténacité nécessaires pour obtenir autre chose que des succès personnels !

Quelques hommes, tels Aristide Briand, Balfour, Arthur Henderson, pour ne parler que des morts, servirent la Société des Nations avec désintéressement et bonne volonté et s'efforcèrent de réaliser une œuvre effective. Ils furent peu nombreux !

Les trois échecs de la Société des Nations, Mandchourie, Abyssinie, Tchécoslovaquie, spécialement les deux derniers, observe le Vicomte Cecil, furent dus à l'existence en France et en Grande-Bretagne de gouvernants qui n'étaient pas disposés à remplir les obligations solennelles du Pacte (2).

Pourquoi les grandes démocraties, dans la période critique de l'entre deux guerres, n'ont-elles pas eu de chefs à la hauteur de leurs responsabilités ?

Quelquefois ces chefs existaient, mais, à cause même de leurs mérites, ils heurtaient la médiocrité des Chambres qui faisaient les gouvernements, ou des magnats de la presse qui façonnaient l'opinion. Ainsi, en Grande-Bretagne, les avertissements de M. Winston Churchill eurent relativement peu de succès; en France, ceux de M. Paul Reynaud en eurent encore moins ! Si, aux Etats-Unis, la forte personnalité du Président Roosevelt s'imposa, il n'en rencontra pas moins dans le pays et surtout dans le Congrès, des oppositions tantôt ouvertes, tantôt sourdes, qui gênèrent considérablement le développement de sa politique !

Mais, dans l'ensemble, le milieu politique dans lequel se recrutaient les hommes d'Etat était pauvre; il s'était considérablement appauvri depuis les premières années du XXe siècle. En France, par exemple, les Delcassé, les Clemenceau, les Painlevé, les Poincaré, les Briand, les Albert Thomas, qui appartenaient aux générations antérieures à la première guerre mondiale, ne trouvèrent pas de successeurs ! Ceux qui les remplacèrent, quoique nés plus tard, présentèrent entre autres défauts, celui de ne pas comprendre leur époque : tant en matière d'économie que de politique internationale, ils en étaient restés aux conceptions du XIXe siècle.

Cet abaissement du niveau de personnel gouvernemental fut général. Aussi bien, M. Bénès put-il écrire : « La chute de la Démocratie européenne, dans la dernière décennie, fut, avant tout, la chute de

(1) Comme le fait remarquer M. Harold Butler (*The lost Peace*, p. 139), Lloyd George Neville Chamberlain, M Baldwin ne sont jamais venus à Genève !
Le fait, pour un homme d'Etat d'être venu à Genève, n'impliquait pas qu'il fût favorable à la Société des Nations et qu'il comprît son rôle. Ainsi, M. Ramsay Mac Donald vint à Genève, bien qu'il n'aimât pas la Société des Nations. Mais le fait de n'y être jamais venu témoigne d'une réserve, d'une indifférence ou d'une antipathie certaines.

(2) Viscount CECIL : *A Great Experiment*, 1941, page 348.

ses chefs. Faut-il le prouver spécialement ? Les chefs de la République de Weimar, de l'Italie préfasciste, de la France, de la Pologne, de la Yougoslavie, de la Roumanie, avant 1939 (Daladier, Bonnet, Chamberlain, Beck, Stoyadinovitch et le prince Paul), sont gravement responsables de la catastrophe du monde. Les démocraties ne tombèrent pas parce qu'elles étaient de mauvais systèmes, mais parce qu'elles avaient de mauvais chefs, faibles et incapables (1). »

2. — *Les membres des Assemblées.*

La médiocrité des membres de l'Exécutif s'explique, dans une large mesure, par celle des membres des Assemblées. C'est en effet dans celles-ci qu'en régime parlementaire se recrutent habituellement les chefs de gouvernement et les ministres.

Le niveau des Assemblées représentatives a considérablement baissé depuis la fin du XIXe siècle. A cette époque, les Assemblées exerçaient une assez grande attraction et des hommes de valeur voyaient dans les fonctions politiques un emploi heureux de leurs capacités. Depuis lors, sous l'effet de diverses causes que nous n'avons pas le loisir d'examiner ici, le recrutement des Parlements s'est déprécié, les représentants sont devenus des sortes de professionnels dont le mandat constitue le gagne-pain et dont le principal souci est d'être réélus. D'une formation et d'une expérience souvent très insuffisantes et plus ou moins limitées à la manœuvre électorale et parlementaire, ils adoptèrent la méthode la plus facile pour assurer leur réélection, celle consistant non à être de véritables guides et chefs de l'opinion, mais d'être simplement des reflets de celle-ci, respectant, voire flattant ses ignorances, ses préjugés, ses illusions, ses égoïsmes. Ils n'avaient pas le souci de l'informer consciencieusement, de la former, d'être de véritables guides.

L'insuffisance du personnel politique des pays démocratiques a eu des conséquences particulièrement graves dans le domaine de la politique étrangère.

Pour connaître les questions internationales, saisir les mentalités étrangères, il faut s'y intéresser et, à moins de posséder un don extraordinaire de devination et d'intuition, il faut savoir observer et apprendre.

Or, la plupart des membres des Assemblées, aussi bien en France en Angleterre et qu'aux Etats-Unis, étaient très ignorants du nde international. Ils ne connaissaient pas les langues étrangères, n'avaient jamais vécu à l'étranger et n'avaient eu avec des étrangers de rares et superficiels contacts.

s n'avaient qu'un faible désir de savoir en matière de politique ngère. Ils s'y intéressaient peu, pour la raison bien simple qu'elle éressait pas leurs électeurs. En effet, à moins que la guerre ou crises internationales ne l'obligent à s'y intéresser, le commun citoyens d'un grand pays relègue en temps normal la politique igère au dernier rang de ses préoccupations. Pour la très grande

E BÉNÈS : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944 (traduction française), 245.

majorité des Français, des Anglais, des Américains, la politique étrangère, au rebours des questions professionnelles, administratives, fiscales et autres, est une chose lointaine qui ne tombe pas directement sous leur regard, qui ne paraît pas influer sur le cours de leur vie quotidienne (1). L'Allemagne peut procéder à un réarmement massif qui prélude à la guerre, ils ne le constatent pas par eux-mêmes et ils n'en souffrent aucune gêne !

Il faudrait, pour éveiller leur intérêt sur un phénomène de ce genre, ce qui serait parfaitement possible, que gouvernants, députés, journalistes, s'ingéniassent à faire comprendre la gravité de la chose. Mais les membres des Assemblées négligent souvent de le faire, d'abord parce qu'eux-mêmes sont souvent aussi ignorants et confinés dans la politique locale que leurs électeurs, ensuite parce qu'il leur est beaucoup plus facile de maintenir leur popularité et d'assurer leur réélection en parlant des choses pour lesquelles l'intérêt de l'électeur est déjà né ! Par ailleurs, parler de la politique étrangère en la présentant sous son vrai jour, c'est risquer de se heurter non seulement à l'indifférence, mais encore à la mauvaise humeur de l'électeur. La guerre répugnait à l'opinion tant en France qu'en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Dénoncer un danger de guerre c'était paraître jouer le rôle d'un prophète de malheur. Demander, pour conjurer ce danger de guerre, qu'on s'apprêtât à résister, à appuyer les nations menacées, à réarmer, c'était demander des sacrifices et des efforts. Ce n'était pas le moyen le plus facile et le plus sûr de plaire et d'être réélu !

Aussi bien, puisque la politique étrangère était le plat qui excitait le moins l'appétit de l'électeur, on lui en servait relativement peu et on l'accommodait à la sauce qui le rendait le plus agréable.

On avait chance d'être bien accueilli en affirmant que toutes les questions pouvaient se régler à l'amiable, que la guerre n'aurait pas lieu, mais que si, par malheur, les autres étaient assez peu raisonnables pour se battre, il faudrait se tenir soigneusement à l'écart du conflit.

Ainsi parlèrent les isolationnistes américains, ainsi parlèrent, en France, même des parlementaires qui se donnaient pour des partisans de la collaboration internationale : il ne fallait pas se faire tuer pour la Pologne et pour la Tchécoslovaquie !

(1) Le Vicomte Cecil rapporte qu'en octobre 1931 un comité officieux d il faisait partie, suggéra d'appliquer au Japon, d'accord avec les Etats-U des sanctions économiques susceptibles d'une grande efficacité. Il ajoute :

« Quand Lord Reading comprit ce que nous suggérions, il fut très trou et il me pria de ne prendre aucune nouvelle initiative de ce genre et, na rellement, j'obéis. C'était la situation financière très précaire, qui l'inquié Pour lui et ses collègues, ce qui se passait en Mandchourie, où la Gra Bretagne n'avait pas d'intérêts territoriaux et faisait peu de commerce, é une affaire relativement peu importante. L'intérêt britannique, infiniment grand, attaché au maintien de la paix dans le droit, ne fut pas apprécié le Gouvernement national jusqu'à ce que de nouveaux événements obligea les ministres à modifier leur point de vue. » (Viscount Cecil : *A Great E riment*, 1941, p. 226)

A la vérité, dans les pays démocratiques, n'importe quelle crise intéri même anodine, frappait bien davantage l'esprit des gouvernants et du pe qu'une crise internationale fort grave, mais ne menaçant pas de façon di et immédiate les intérêts vitaux de la nation.

Dans certains pays, tels que la France, qui se sentaient quelque peu exposés, l'idée de sécurité collective était séduisante à condition qu'on la présentât sous un jour avantageux mais faux, c'est-à-dire que l'attention de l'électeur fût concentrée sur le secours qu'il recevrait des autres et qu'on évitât de mettre en relief la contre-partie, c'est-à-dire l'obligation de venir au secours des autres au lieu de soi-même rester neutre !

La conception du désarmement était faite pour plaire à beaucoup. Désarmer, en effet, c'était, pour les démocraties qui ne voulaient pas la guerre et n'avaient pas le goût des choses militaires, se débarrasser d'un pesant fardeau.

Acclamer la paix, la solidarité et le rapprochement des peuples et parler de fraternité humaine, à condition qu'il n'en coûte rien, était un moyen de satisfaire la conscience de l'électeur, après avoir apparemment satisfait ses intérêts.

Mais un autre moyen de plaire était de faire appel à la xénophobie, de faire vibrer la corde des préjugés, des méfiances, des rancunes que les peuples entretiennent les uns à l'égard des autres. On obtenait la confiance de bien des gens en exploitant leur peur d'être dupes, leur refus de faire des concessions, d'être généreux.

L'exigence des dettes de guerre aux Etats-Unis, le refus de payer ces mêmes dettes en France, parurent dans les deux pays une attitude réaliste et patriotique qui obtenait un succès facile !

Députés et parlementaires, désireux de rallier le suffrage des électeurs, ne manquèrent pas d'exploiter le facile filon de la xénophobie et d'un étroit égoïsme national !

Dans ces conditions, la politique étrangère d'un pays ne procédait pas d'une information exacte, d'une vue d'ensemble, permettant des décisions réfléchies; elle était le résultat de maints facteurs secondaires et contradictoires : sentiments, intérêts particuliers et momentanés, préoccupations partisanes, etc... (1).

II. — La presse.

La presse, qui joue un très grand rôle dans la formation de l'opinion, 'est, dans l'ensemble, mal acquittée de sa tâche.

Il y a deux sortes de presse, la presse de parti et la presse d'information ou « grande presse ». La grande presse était la plus influente arce qu'elle touchait un plus grand nombre de personnes, et parce ue, à cause de son apparence de neutralité politique, elle touchait des ens d'opinions diverses.

(1) On peut dire de la politique étrangère des pays démocratiques ce que Valter Lippmann disait de la préparation militaire des Etats-Unis, fonction 'une politique étrangère confuse :

« En fait, notre préparation militaire ne se mesurait pas à ce qui était nécessaire pour gagner une guerre probable, mais dépendait des crédits que le Congrès, assaillé par les pacifistes, les militaristes, la pression des groupes nationaux et des contribuables, consentait à accorder. » (*U. S. Foreign Policy*, p. 44.)

1. — *La presse de parti.*

Il n'y a rien de particulier à en dire. Elle développa les thèses des partis dont elle était l'organe, avec tout ce que ces thèses avaient d'insuffisant, d'étroit ou de démagogique.

2. — *La presse dite d'information*

La presse d'information était, dans une certaine mesure, une entreprise commerciale, dont l'intérêt était d'avoir le plus de lecteurs possible. De là, le souci dominant de plaire au lecteur. Pour le mieux séduire, le journal employa souvent le procédé facile déjà pratiqué par les politiciens, qui consiste à flatter ses faiblesses, ses préjugés et ses illusions.

Entreprise commerciale, la grande presse se mit en outre souvent au service de ceux qui la payaient pour défendre ses intérêts : trusts, banques, compagnies d'assurance, etc..., et parfois gouvernements étrangers. Quand il s'agissait de gouvernements de petits Etats qui visaient simplement à faire connaître leur pays et à présenter leur politique sous un jour avantageux, il n'y avait pas grand dommage. Mais il arrivait que les gouvernements de grandes Puissances poursuivant des buts subversifs gratifiassent de leurs subsides la presse de pays démocratiques. Ainsi, la grande presse française, largement arrosée par les fonds de propagande japonaise, allemande et italienne pour chloroformer, égarer et tromper l'opinion, prit-elle, en 1931, le parti du Japon contre la Chine; en 1935, le parti de l'Italie fasciste contre l'Ethiopie, la Grande-Bretagne et la Société des Nations; en 1938, le parti d'Hitler contre la Tchécoslovaquie.

La presse d'information n'était pas seulement une entreprise commerciale, elle était en même temps la chose de ses propriétaires, de ses bailleurs de fonds, et elle reflétait les opinions, le tempérament et les tendances de ceux-ci. Ce fut, dans bien des cas, un malheur.

Les magnats de presse, peu connus du grand public, étaient généralement des hommes d'affaires fort riches qui, en acquérant des journaux cherchaient à manifester une volonté de puissance et à jouer un rôle

Sans vouloir généraliser, on peut dire que la plupart de ces magnats de presse, parfois entreprenants et habiles, étaient moralement intellectuellement très médiocres. Gens peu cultivés, assez ignorants aux vues courtes, vaniteux, très sensibles aux flatteries, sans id ils étaient incapables de concevoir la grandeur d'un ordre international pacifique et juste et de collaborer à son édification.

Un nationalisme mesquin et xénophobe devait faire d'eux des tisans de l'isolationnisme.

Assimilant les nations à des maisons de commerce, ils de considérer comme la norme des relations internationales une currence étroite, la défense âpre et systématique des m intérêts financiers et économiques. Animés par la peur d'être le désir de rouler les autres, la générosité leur semblait une fa la concession une perte, à moins qu'elle leur fût arrachée menace et que, dans ce cas, elle fût le moyen de fuir devant la de guerre !

Il n'est pas étonnant qu'avec plus ou moins de franchise et de mauvaise volonté, ces gens se soient comportés en adversaires de la Société des Nations, de l'idéal de solidarité et de fraternité qu'elle représentait.

Mais il y eut encore d'autres raisons pour inspirer cette attitude. Le matérialisme de ces gens les portait à admirer béatement la force et l'ordre mécanique des régimes autoritaires, malgré que ces éléments fussent destinés à être mis en action contre leur propre pays. Ainsi, ils étaient naturellement portés à prendre le parti du Japon, Puissance qui représentait « l'ordre » et la force en Extrême-Orient contre la Chine qui, à leurs yeux, représentait le désordre et la faiblesse, à prendre le parti de l'Italie fasciste contre la primitive Ethiopie, de la formidable et dictatoriale Allemagne contre la petite et libérale Tchécoslovaquie.

Enfin, « last but not least », ces gens désiraient ménager les Puissances agressives : Japon, Allemagne et Italie, parce qu'ils voyaient en elles une protection contre le communisme et le socialisme !

Tout ceci fit que la grande presse contribua à troubler et égarer l'opinion publique des pays démocratiques, à entraver la construction de l'ordre international et à faire le jeu des Puissances d'agression et de subversion ! Presque partout elle se dressa contre la sécurité collective, la dénonçant comme une entreprise de guerre (1).

Quant à ceux qui tenaient la plume, journalistes et hommes de lettres, ils se mettaient trop souvent au service de ceux qui les payaient et facilitaient leur carrière. Avoir une vie confortable, être prisés dans la bonne société était leur idéal. Comme leur patrons ils n'étaient pas insensibles aux flatteries que leur prodiguait la propagande allemande et italienne et encore moins aux présents qu'elle leur offrait.

SECTION IV. — L'INADAPTATION DES INSTITUTIONS.

Un autre facteur a marqué la crise de la Démocratie et accentué la faiblesse de la politique étrangère des grandes démocraties, c'est la défectuosité même des institutions démocratiques.

Le fait est frappant en France et aux Etats-Unis; il est nettement moins marqué en Angleterre, où la grande autorité du Gouvernement investi de la confiance du Parlement a assuré une efficacité relative de la machine gouvernementale.

Les causes de cette inadaptation sont diverses :

I. — Les institutions démocratiques n'ont pas progressé.

Il y a un siècle et demi que la démocratie a fait ses débuts dans les grands Etats modernes.

(1) En Angleterre, le « Peace Ballot » fut qualifié par elle de « Blood Ballot » (scrutin du sang), les partisans des sanctions de « War Mongers » (marchands de guerre).

A cette époque, on innova sans pouvoir s'appuyer sur une solide expérience. L'expérience de l'antiquité était de peu de valeur; les institutions anglaises, qui étaient celles d'un régime représentatif essentiellement aristocratique, étaient un système en cours de formation.

Les constitutions inspirées de Montesquieu, de Rousseau, de Blackstone, procédaient d'une science politique dans l'enfance, elles ne pouvaient être que des ébauches très imparfaites comme la première locomotive, la première lampe électrique, le premier avion ! Cependant, bien loin de chercher à perfectionner ces premières ébauches, on eut tendance à les considérer comme des modèles insurpassables, comme des monuments sacro-saints qu'on avait le devoir de maintenir en n'y changeant rien ou très peu de choses.

Or, si le gouvernement démocratique repose sur des principes stables, l'organisation de ce gouvernement représente une technique, et il n'y a pas de technique qui atteigne la perfection du premier coup !

On a continué à vivre sur des conceptions traditionnelles qui avaient perdu leur raison d'être. Ainsi au XVIIIe siècle, et au XIXe siècle, dans les pays monarchiques, on nourrissait certaines préventions à l'égard du pouvoir exécutif qui était dans les mains d'un monarque héréditaire. Le monarque héréditaire a disparu, ou a cessé de gouverner, le gouvernement exercé par un Président élu ou par un premier ministre est devenu pleinement démocratique, cependant on a continué à l'entourer d'une certaine suspicion dont la raison a disparu !

II. — Les nouvelles fonctions de l'État.

Le développement du régime représentatif et l'apparition de la Démocratie ont coïncidé avec le triomphe du libéralisme économique. Le rôle de l'Etat était réduit à peu de chose. Ce que l'on demandait à l'Etat c'était principalement une abstention. Il n'était donc point besoin d'un gouvernement actif et entreprenant. On n'avait pas souci de l' « efficiency », au contraire, la préoccupation dominante était d'affaiblir l'Etat. Le moyen était la séparation des pouvoirs, un système de freins et de contrepoids. L'action de l'Etat se trouvait ralentie, entravée, presque paralysée. C'est ce que l'on voulait !

Aujourd'hui, l'Etat intervient dans tous les domaines de la vie sociale et ceux-là mêmes qui restent, en doctrine, partisans du libéralisme économique admettent en fait la plupart des interventions de l'Etat et souvent même les sollicitent. Cependant, la structure de l'Etat a peu changé. L'Etat démocratique auquel on demande d'agir et d'intervenir est resté le même que celui qui avait été conçu pour observer la réserve et l'abstention !

Il maintient tant bien que mal les libertés essentielles, mais comme en même temps il est incapable de satisfaire le besoin d'ordre économique, de justice sociale, de bonne organisation administrative que ressentent les peuples, il discrédite la liberté elle-même. Comme le dit le professeur Carr, l'opinion publique réclame « non une liberté

plus grande, mais plus d'autorité dans le gouvernement. Sous ce rapport comme sous d'autres, les dictatures sont le symptôme d'une crise universelle (1) ».

III. — La croissance des nations.

Depuis un siècle et demi, plusieurs nations ont crû considérablement en étendue, en population, en puissance. Or, le gouvernement d'un pays vaste, très peuplé, très développé, a d'autres intérêts, d'autres responsabilités, d'autres tâches et d'autres difficultés que celui d'un petit pays qui vit relativement à l'écart.

Un des exemples les plus frappants d'un tel changement est fourni par les Etats-Unis d'Amérique.

A la fin du XVIIIe siècle, ceux-ci étaient une faible Puissance qui n'avait pas d'intérêts mondiaux. Le Sénat, qui comprenait les représentants des treize colonies formant l'Union, était une sorte de Conseil de gouvernement, dont le nombre des membres était restreint. Dans ces conditions, l'exigence d'un vote à la majorité des deux tiers pour l'approbation des traités paraissait sans grands inconvénients. Cependant, les Etats-Unis sont devenus une grande Puissance mondiale, le nombre des Etats est passé de 13 à 48. La population respective des divers Etats a marqué des inégalités considérables. Le Sénat, de ce fait, a perdu le caractère d'un Conseil de gouvernement pour prendre celui d'une Chambre législative. Cependant, l'ancienne exigence de la majorité des deux tiers qui, dans les circonstances actuelles, donne à une très faible minorité le pouvoir de paralyser la politique étrangère du gouvernement, a été maintenue !

(1) CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), page 110.

TITRE V

L'INSUFFISANT DÉVELOPPEMENT DE L'INTERNATIONALISME

Des institutions internationales ne peuvent vivre sans un esprit international. Cela est l'évidence. Selon une opinion assez répandue dans les pays démocratiques, le nationalisme était un stade révolu et la société moderne allait vers l'internationalisme. C'était une illusion !

Nous avons noté plus haut le nationalisme virulent, agressif, des Etats totalitaires qui ont voulu la guerre. Le nationalisme était l'essence même de ces régimes.

L'erreur était de croire que le nationalisme des Etats totalitaires était un phénomène particulier à ces Etats qui, dans un vain effort, auraient voulu se mettre en travers de l'évolution historique.

A la vérité, le nationalisme était et est un trait universel du monde moderne. Le nationalisme des Etats totalitaires, dont il a été question plus haut, représente seulement une forme extrême, frénétique du nationalisme répandu partout. Dans les autres pays, pays démocratiques évolués, pays non démocratiques du type traditionnel, le nationalisme a revêtu des formes modérées, atténuées; il s'est concilié souvent avec le désir d'éviter la guerre, il n'en était pas moins réel; il constituait un facteur puissant de différenciation, d'isolement entraînant l'indifférence, la méfiance vis-à-vis de l'étranger, le refus de nouer avec lui des collaborations confiantes et étroites !

CHAPITRE PREMIER

LE NATIONALISME DOMINE LE MONDE MODERNE

Une illusion : la victoire de l'internationalisme.

Dans une opinion optimiste — on était optimiste avec outrance au lendemain de la première guerre mondiale — la Société des Nations venait à son heure dans l'enchaînement d'une évolution historique commencée dès longtemps.

La féodalité avait fait régner un ordre relatif et précaire sur des espaces très restreints. Sur les ruines de la féodalité s'étaient constitués les Etats modernes qui avaient imposé leur justice et leur paix, là où sévissaient antérieurement les guerres privées. Ces Etats s'étaient agrandis par fusions et absorptions, et ils avaient fait du droit le principe de leur organisation. Maintenant, continuant d'avancer dans la même voie, et dépassant cette étape, on allait passer du nationalisme à l'internationalisme, de l'isolement et de l'hostilité des Etats nationaux à l'union et la fédération. La Société des Nations ayant d'abord le caractère d'une confédération d'Etats souverains permettrait une collaboration organisée permanente, étroite, entre les peuples. Cette Société se développerait, se renforcerait, se transformerait, pour constituer finalement un *super*-Etat universel !

On tenait pour acquis que la civilisation, les lumières, le progrès des idées avaient amené les peuples et les gouvernements à reconnaître l'unité du genre humain, la primauté universelle du droit, le droit de chaque peuple au respect de sa liberté et de son intégrité, et la nécessité des institutions internationales pour régler les rapports des peuples entre eux et promouvoir le bien commun de la société internationale.

Cette conception était, sans aucun doute, raisonnable et juste. Mais l'erreur était de croire qu'elle avait déjà cause gagnée. En réalité, c'était un idéal, une vision de l'avenir, une idée force d'une très grande valeur; mais ceux qui croyaient qu'elle traduisait la réalité dans la période de l'entre deux guerres se trompaient lourdement.

A la vérité, l'évolution historique, évolution des faits, évolution des idées, du reste inséparables l'une de l'autre, démentaient cette thèse trop optimiste qui représentait une téméraire anticipation de l'avenir.

Pour la clarté de l'exposition, nous distinguerons l'évolution des faits politiques et celle des opinions et des croyances politiques.

SECTION I. — L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DEPUIS LE MOYEN AGE.

I. — La formation des États nationaux.

Si la constitution et le développement des Etats modernes a eu pour effet de rassembler des territoires et d'unifier des populations, cette unification a eu pour contre-partie une séparation, allant en s'accentuant, des peuples les uns vis-à-vis des autres. Chaque Etat a accusé, dans tous les domaines, les traits de son génie national et les frontières, au lieu d'être simplement des délimitations géographiques, administratives, politiques, ce qu'elles étaient au moyen âge et encore dans les temps modernes, sont devenues des barrières morales séparant des peuples qui avaient de moins en moins de valeurs communes et qui surtout étaient de plus en plus attachés à ce qu'ils avaient chacun en propre !

Au XVIIIe siècle, la politique internationale était restée encore, dans une certaine mesure, jeu de princes. Au XIXe siècle, elle est devenue l'affaire des peuples; les Etats ont tendu à devenir essentiellement des Etats nationaux. Tandis que, jusque-là, à l'intérieur des Etats composites, on avait plus ou moins respecté la diversité des langues, des coutumes et des institutions, on vit l'élément dominant de l'Etat imposer ou favoriser sa langue, et chercher à assimiler les minorités. Sans doute, on vit diminuer le nombre des souverainetés politiques, mais celles qui disparaissaient étaient justement celles qui n'avaient pas de caractère national exclusif. Moins nombreux, plus vastes et plus puissants, les Etats qui restaient visaient à réaliser une unification nationale complète, parfois après avoir conquis et subjugué des populations étrangères.

II. — Le dogme de la souveraineté de l'État.

Les Etats nationaux affirmèrent jalousement leur complète indépendance vis-à-vis des autres Etats; ils tendaient à accuser systématiquement ce qu'ils avaient en propre, à se garder de contacts intimes avec l'étranger considéré comme un élément hostile, ou tout au moins de nature à altérer le génie national.

Les gouvernements et les peuples sont fortement attachés à l'idée de souveraineté, idée lourde de signification politique et morale qui tend essentiellement à maintenir la société internationale en état d'anarchie

Les Etats entretiennent des relations diplomatiques. Quelquefois, de grands Congrès réunissent leurs représentants. Mais il n'y a pas d'institutions, d'autorités internationales et il n'est pas question d'en établir.

III. — Traces d'organisation internationale.

Sans doute, au XIXe siècle, quelques essais, sinon d'organisation internationale, du moins de collaboration permanente, ont eu lieu. On a considérablement exagéré leur importance. On a vu le début d'un processus d'unification quand il n'y avait, en réalité, qu'une tentative aboutissant à un prompt échec, un expédient politique, ou une minuscule réalisation. Ainsi en fut-il notamment pour la Sainte-Alliance, le Concert européen, les Conférences de La Haye !

a) *La Sainte-Alliance.*

La Sainte-Alliance, au lendemain des guerres napoléoniennes, essaya de fonder l'entente des Rois sur un principe politique commun, la légitimité, une foi commune, le christianisme, et de régler les affaires de l'Europe au moyen de congrès assez rapprochés. Ce fut une grandiose tentative. La Sainte-Alliance préfigure presque la Société des Nations.

Mais la Sainte-Alliance eut peu de réalité ! Seul son fondateur, Alexandre Ier, croyait à ses principes. Chez les autres partenaires, la crainte des idées révolutionnaires et la crainte de la France, qui étaient les seuls sentiments communs, quoique inégalement ressentis, étaient insuffisantes pour fonder une véritable solidarité par-dessus les rivalités d'intérêts. Ce fut bientôt l'abandon du système et le naufrage de ses principes.

b) *Le Concert européen.*

Le Concert européen, qui ne comporta pas même un embryon d'organisation internationale, fut un expédient pour éviter que les rivalités et les conflits entre de grandes Puissances provoquassent des guerres générales que redoutaient les gouvernements et les opinions des divers pays. Ceux-ci, en effet, étaient, au XIXe siècle, relativement pacifiques.

Dans les périodes de crises aiguës, on réunit des congrès qui, non sans peine parfois, arrivèrent à éviter une conflagration générale.

c) *Les Conférences de La Haye.*

Les Conférences de la paix réunies à La Haye en 1899 et en 1907, que certains considérèrent comme des événements mémorables, firent très peu. Elles ne parvinrent pas à créer d'organisme international. On n'arriva même pas à mettre sur pied une Cour permanente de Justice internationale (1).

Elles organisèrent une procédure d'arbitrage en laissant le recours à cette procédure entièrement facultatif.

Bref, sauf en ce qui concerne les lois de la guerre, les Conférences de La Haye ne créèrent pas d'obligations internationales.

(1) La « Cour permanente d'arbitrage de La Haye » avait un titre trompeur. C'était simplement une liste d'arbitres sur laquelle les gouvernements, sans être tenus à aucune obligation, pouvaient choisir des noms pour composer un tribunal arbitral.

d) *Les traités pour le règlement pacifique des différends.*

Ces traités représentèrent, avant la guerre de 1914, l'élément le plus important d'organisation internationale dans le domaine politique. Ils étaient presque tous bilatéraux. Quelques-uns furent conclus à la fin du XIXe siècle, la plupart le furent au début du XXe, postérieurement à la première Conférence de La Haye.

La portée pratique de ces traités restait très limitée. Ils étaient en général conclus entre des Etats qui étaient peu exposés à avoir des différends graves. Ils ne soumettaient à l'arbitrage que les différends d'ordre juridique, et encore fallait-il que ces différends ne missent pas en jeu l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux des parties. Dans ces conditions, seuls les différends d'importance secondaire étaient soumis à l'arbitrage.

e) *Les unions internationales.*

Au cours du XIXe siècle, se constituèrent certaines Organisations internationales de caractère essentiellement technique dont la plus importante est l'Union postale de Berne. C'est à tort que certains ont regardé ces unions, qui répondaient à un besoin pratique essentiel, comme un élément important d'internationalisme. Même là où l'esprit de nationalisation sévissait le plus, il n'était pas question d'empêcher les échanges commerciaux et les relations personnelles avec l'étranger. C'était donc une nécessité de régler la collaboration entre certains services publics des différents pays, principalement les services postaux. En réglant cette collaboration, sans du reste le moins du monde internationaliser les services ou les soumettre à une autorité internationale, on prenait une mesure qui s'imposait mais dont la portée politique internationale était fort restreinte.

IV. — Pas de tendance à créer des fédérations internationales.

Le nationalisme est dépassé quand des peuples ayant une individualité différente, sans rechercher une fusion impossible, établissent entre eux des liens permanents de nature politique, économique ou autre. Il se crée ainsi des unions de caractère fédératif.

Que nous montre l'histoire ? Des Etats fédéraux se sont formés (Etats-Unis d'Amérique, Allemagne), mais c'était entre peuples de même race, de même langue, de même civilisation que des vicissitudes historiques avaient séparés ou que l'éloignement, des particularismes régionaux avaient empêchés de se fondre. La Suisse, seule, fait exception; son cas est unique.

Des fédérations constituées entre peuples de même race, de même langue et de même civilisation, habitant un territoire d'un seul tenant, ont réussi. Elles ont évolué dans le sens de l'unité. En Allemagne, la fédération ne fut qu'une étape vers l'unification complète, achevée entre les deux guerres.

Il est à remarquer que le Commonwealth britannique, qui groupe des peuples de même race, de même langue, de même religion, de

même civilisation, de même tradition, ayant en commun un même roi, mais dispersés sur la surface du globe, a affirmé une solidarité morale constante et une solidarité politique remarquable dans les grandes crises mondiales; cependant les liens juridiques unissant les membres du Commonwealth se sont relâchés au point que chaque dominion est maintenant considéré comme indépendant, a le droit de sécession et peut rester neutre quand les autres membres sont en guerre !

Entre des peuples n'ayant pas les mêmes caractères nationaux, l'établissement d'un lien fédéral même relâché présenterait des difficultés très grandes : la tentative n'a même pas été faite.

Il existe aujourd'hui l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes qui groupe, à côté d'une grande masse russe, des peuples très divers, la plupart peu nombreux et assez arriérés. Mais cette union relativement récente, et qui repose sur un principe très fort, le communisme, a été créée sur le mode autoritaire.

En bref, avant 1919, le monde ne connut pas même de rudiments d'organisation internationale. La création de la Société des Nations ne fut pas un développement de ce qui existait déjà, le renouvellement de tentatives marquantes, l'aboutissement d'un long effort, c'était une innovation sans précédent, une « révolution » dans les rapports internationaux.

Si cette révolution n'avait pas été préparée par les faits, avait-elle été préparée par le courant des idées, l'évolution de l'esprit public, tout au moins dans les pays qui devaient jouer les premiers rôles dans la nouvelle Institution ?

SECTION II. — L'ÉVOLUTION DES IDÉES DANS LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE DEPUIS LE MOYEN AGE.

Il s'agit des opinions et des croyances qui animent les peuples ou leurs dirigeants et non des vues personnelles d'individualités si éminentes fussent-elles : Emeric Crucé, Thomas Morus, Sully, l'Abbé de Saint-Pierre, cités souvent comme des précurseurs de la Société des Nations. Les vues personnelles, en effet, pour intéressantes et originales qu'elles puissent être, sont au point de vue de l'histoire vécue pratiquement négligeables si elles ne créent pas des courants d'opinion et n'influencent pas directement ou indirectement le cours des événements.

Or, l'évolution des opinions et des croyances, comme celle des faits politiques, est allée de l'internationalisme au nationalisme.

I. — L'unité morale de l'Europe au moyen âge.

Dans l'Europe du moyen âge, après que les envahisseurs barbares se sont plus ou moins fondus avec les populations autochtones, le sentiment national tel que nous le concevons aujourd'hui existe à peine, l'Empire de Charlemagne avait réuni des populations de

langue romane, de langue germanique et de races diverses; ces différences n'étaient que des particularités et ce ne sont pas elles qui entraînèrent la dissolution de l'Empire carolingien.

Au moyen âge, la communauté de foi établit, entre les populations européennes, un lien qui est moralement beaucoup plus fort que les liens politiques. La chrétienté est une réalité profonde ! Les seuls véritables étrangers sont les infidèles ! La communauté de foi s'accompagne d'une certaine communauté de culture. La langue de l'Europe commune à tous les gens possédant quelque instruction est le latin; la culture de l'Europe est représentée par ce que l'Eglise a conservé de la culture antique !

Les individus sont attachés au prince qui les gouverne, non à une patrie, si ce n'est à leur ville, leur paroisse, c'est-à-dire la petite patrie qui est le cadre de leur vie quotidienne.

Déjà, à la fin du moyen âge, le sentiment national a commencé à poindre principalement dans l'Europe occidentale, en Angleterre et en France. Au cours des temps modernes, ce sentiment va se développer.

II. — Les temps modernes et les progrès de la dissociation.

La Réforme va jouer un rôle considérable dans le développement des nationalités. Elle rompt l'unité de la chrétienté, elle brise le lien puissant qui tenait ensemble les peuples d'Occident. Elle aidera à la constitution d'Eglises plus ou moins nationales étroitement liées au souverain territorial. Ces Eglises vont, dans certains pays, contribuer activement au développement d'une pensée et d'une culture nationales.

Cependant, à la veille de la Révolution française, la nationalité n'est pas encore un élément dominateur dans la vie européenne. Dans de vastes territoires, en Allemagne, par exemple, le sentiment national est faible. Dans l'ensemble, le sentiment qu'ont les peuples de ce qu'ils possèdent chacun en propre est encore largement balancé par le sentiment de ce qu'ils possèdent en commun. L'éducation est partout conçue sur les mêmes modèles, les humanités classiques en forment la base. A côté du latin et plus que le latin, le français est parlé par tous les gens cultivés. Bien que l'unité de foi ait été rompue avec la Réforme, les idées chrétiennes inspirent la conscience des peuples européens. La philosophie qui s'oppose plus ou moins au christianisme est essentiellement européenne. La politique internationale a beau être assez machiavélique et s'embarrasser peu de scrupules juridiques et moraux, elle reste en fait assez modérée et continue à toujours faire un peu figure de jeu de princes. Les guerres sont conduites mollement, font peu de victimes, n'excitent pas la haine et laissent peu de ressentiment. Les traités de paix, à l'exception de ceux qui accablent la malheureuse Pologne, ménagent le vaincu. La France n'est pas consternée par le traité de Paris qui consacre sa défaite ! En bref, si le sentiment national est déjà fort dans la vie des peuples, la primauté reste encore à l'universel !

III. — Le XIXe siècle : nationalités et nationalisme.

Le XIXe siècle, préparé par la Révolution française, va changer tout cela. La Révolution française, en proclamant les droits de l'homme, c'est-à-dire de tous les hommes, faisait œuvre universaliste.

« La Révolution française, comme le dit M. Bénès, était universaliste, cosmopolite et internationaliste (1). » Elle l'était tout au moins dans son principe. Cependant, elle contribua puissamment à développer le sentiment national dont l'hypertrophie devait conduire au nationalisme moderne. « Par Napoléon, comme le dit encore M. Bénès après Guglielmo Ferrero, la Révolution française a préparé la voie à l'idée moderne du dictateur nationaliste et totalitaire (2). »

En France, la Révolution acheva l'unification politique du pays. Elle amena l'ensemble du peuple à s'intéresser à la chose publique, à prendre conscience de son individualité, à concevoir l'idée d'une mission nationale. Les guerres victorieuses de la Révolution et de l'Empire, faites avec des armées populaires de masse, exaltèrent le sentiment patriotique français. Le reste de l'Europe envahi et subjugué, en même temps qu'il s'imprégnait des idées apportées par les Français, réagit contre l'occupation étrangère, partout le sentiment national s'aviva et se répandit dans les couches de la population où, précédemment, il n'existait pas de façon consciente.

Les progrès ultérieurs de la Démocratie favorisèrent le développement de ce sentiment. En accédant à l'instruction et à la vie politique, les classes populaires prenaient conscience de leur originalité nationale sans s'élever jusqu'à une culture internationale. En effet, tandis que la culture des classes dirigeantes du XVIIIe siècle était assez cosmopolite et universaliste, la culture des classes bourgeoises et populaires, beaucoup plus ignorantes des langues étrangères, ayant pas ou peu de relations avec l'étranger, était beaucoup plus spécifiquement et étroitement nationale et, de ce fait, elle était peu favorable au développement des relations et du sens international !

Au milieu du XIXe siècle, le libéralisme ascendant se fit, dans l'ordre international, le champion du principe des nationalités. Ce droit était la transposition des droits de l'homme aux collectivités humaines que sont les nations. Il s'opposait au principe de la légitimité selon lequel les princes étaient en droit de conserver ce qu'ils possédaient en vertu d'un titre historique nonobstant le caractère et la volonté nationale des populations.

(1) E. Bénès : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944 (traduction française), page 30.

(2) *Ibid.*, page 30.

La thèse du brillant historien italien, qui voit en Napoléon le prototype du dictateur nationaliste moderne, est sans doute excessive. Les dictatures nationalistes du XXe siècle sont à bien des égards très différentes de celle de Napoléon. Celui-ci était un homme du XVIIIe siècle, imprégné des conceptions humanitaires et universalistes des philosophes. C était plutôt un « despote » éclairé qu'un tyran démagogue. La route était longue de Napoléon à Hitler. Il fallait rompre avec la philosophie rationaliste et humaine et aussi avec la tradition chrétienne qu'exprimait l'Empire français. Napoléon fut cependant, en quelques façons, un précurseur.

Mais malheureusement, le libéralisme ne garda pas le contrôle des transformations politiques de l'Europe. L'unité nationale de l'Allemagne ne se réalisa pas sous le signe du libéralisme, mais elle se fit sous celui du nationalisme bismarckien, par le fer et par le sang.

En Allemagne, la philosophie du nationalisme s'élabora au cours du XIXe siècle. Elle ne fut pas une simple conception de l'esprit, elle fut profondément vécue et sentie. Elle ne resta pas cantonnée en Allemagne. Ce pays donnait simplement la formule et l'exemple d'un nationalisme qui, dans tous les pays, trouvait des adeptes et des sectateurs. Le nationalisme devenait une religion qui tendait à remplacer la foi chrétienne éteinte ou affaiblie et à séduire ceux auxquels les conceptions politiques du libéralisme ou du socialisme ne plaisaient pas. Le sentiment national, qui pouvait animer un patriotisme sain, humain, ouvert, devint une passion exclusive.

M. Bénès définit ainsi la base philosophique et morale du nationalisme moderne :

« ... La nation et l'Etat national sont les valeurs sociales et morales les plus élevées qui soient en ce monde; tout doit être sacrifié à l'Etat; toute éthique ne saurait être fondée que sur les valeurs représentées par la nation, qui est le critère le plus élevé de toute morale et de toutes les autres valeurs. C'est à la nation que l'individu doit, partout et en toutes choses, se soumettre exclusivement et sans conditions.

« En d'autres termes, la nation est déifiée (1). »

Ce nationalisme, comme nous l'avons déjà dit, prend deux formes. Chez les peuples prolifiques et dynamiques qui s'estiment mal pourvus, il engendre l'impérialisme, la soif de domination et de conquête, la volonté de guerre; chez les autres, il engendre simplement un égoïsme dit « sacré », et en réalité borné et ombrageux, la xénophobie, le refus des solidarités et des collaborations internationales.

Le nationalisme apparaît au XIXe et au XXe siècles comme une des grandes forces morales du monde. Il joue un rôle partout, dans les grands comme dans les petits pays, quel que soit leur régime politique ! Même quand il ne détient pas le gouvernement, il est assez fort pour l'influencer; il répand dans l'opinion ses préjugés, ses partis pris, ses méfiances et, dans une certaine mesure, il les fait partager par ceux-là mêmes qui se disent ou se croient ses adversaires. Ainsi, on a vu assez souvent des partis qui professaient, en théorie, un internationalisme radical, recéler des tendances nationalistes souvent inconscientes et laisser percer des égoïsmes et préjugés nationaux marqués.

Le nationalisme du monde moderne est tout à la fois un fait et une croyance. Les deux choses sont liées.

Le fait, c'est la différenciation profonde des caractères nationaux; les divers peuples déjà séparés par la langue ont chacun une mentalité particulière qui est un obstacle à leur compréhension mutuelle. De là, un certain isolement moral qui s'accompagne d'un certain

(1) E. Bénès : *La Démocratie aujourd'hui et demain*, 1944 (traduction française), page 219.

isolement matériel, du fait des frontières qui sont des cloisons à l'intérieur desquelles est cantonnée la vie des peuples : vie politique, vie économique, vie sociale, vie morale.

On s'est abusé sur les effets du progrès des communications qui, en raccourcissant les distances géographiques, auraient rapproché et mêlé les peuples. Il y a là une grande part d'illusion.

En réalité, les contacts et rapports internationaux sont beaucoup moins nombreux et intimes qu'on se le représente communément.

Considérons les contacts personnels. Si l'on fait abstraction du mouvement frontalier, parfois assez intense, mais qui se limite aux habitants des localités voisines de la frontière, on constate que la grande majorité des habitants d'un pays n'en sont jamais sortis, et parmi ceux qui n'ont jamais franchi la frontière, il y a des gouvernants, de hauts fonctionnaires, des guides de l'opinion, des personnalités très influentes. Dans la minorité de ceux qui sont allés à l'étranger, beaucoup n'ont fait que de rares et courts voyages d'agrément ou d'affaires qui excluent des contacts intimes et profonds. Du reste, de tels contacts sont difficiles si l'on ignore la langue du pays que l'on visite. Or, si l'on excepte des pays comme la Suisse et les Pays-Bas, à la fois très cultivés, très commerçants et surtout trop petits pour avoir la prétention de se suffire à eux-mêmes moralement et matériellement, on constate que dans les grands pays à la tête de la civilisation, par exemple les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, même dans les classes dirigeantes, ce n'est qu'une petite minorité de personnes qui connaît bien une langue étrangère ! Au Congrès américain, à la Chambre des Communes, à la Chambre des députés, rares sont ceux qui comprennent une autre langue que leur langue maternelle !

L'éloignement, la diversité des langues empêchent ceux qui gouvernent et dirigent les peuples de se connaître et, partant, de se comprendre. Cependant, le peu de ce qu'ils savent les uns des autres leur permet de se rendre compte qu'ils sont différents et le sentiment de ces différences, quand il n'engendre pas l'antipathie ou la méfiance, suscite au moins la perplexité, l'éloignement ou l'indifférence.

Quant aux échanges commerciaux, financiers et autres, on s'en est exagéré l'importance.

D'abord, pour la plupart des pays, le commerce extérieur, les relations extérieures, ne représentent qu'une faible proportion du commerce, des relations internes. Le cas des Etats-Unis est typique à cet égard.

Par ailleurs, les échanges commerciaux n'ont pas, en général, sur la psychologie des peuples une très grande influence. Le fait, pour un habitant de l'Europe continentale, de consommer du charbon anglais, du thé de Chine, du café du Brésil, n'affecte en rien ses sentiments et sa mentalité et ne contribue en rien à lui faire connaître et aimer les Anglais, les Chinois et les Brésiliens.

Les particularismes nationaux fort marqués devaient naturellement engendrer le nationalisme de la Société moderne. Les peuples, en effet, à moins d'avoir atteint le stade de la décadence où la recherche de l'intérêt proprement personnel et du plaisir est la seule préoccupation des individus, ont besoin d'une foi. Le nationalisme s'est

présenté pour combler le vide laissé par la disparition ou l'affaiblissement des croyances religieuses. Il répondait à la fois aux plus généreuses aspirations humaines, le désir d'aimer quelque chose de plus grand que soi-même, de se donner et de se dévouer, au goût de l'action et de la lutte qui est normal chez les peuples vigoureux, et enfin aux passions troubles de l'homme, l'orgueil, l'esprit de domination, la haine, voire la cruauté et la cupidité !

Les partis conservateurs ont souvent adopté le nationalisme pour qu'il serve de dérivatif aux questions sociales; ils cherchèrent à diriger vers l'étranger le ressentiment des catégories sociales avec lesquelles ils se trouvaient en conflit d'intérêt.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue les changements profonds intervenus dans la pratique de la guerre. Ceux-ci sont dus à l'accroissement de la puissance de l'armement et des effectifs des armées. Toute la population mâle des pays en état de porter les armes est mobilisée. Les hommes qui ne combattent pas et les femmes travaillent en grand nombre à l'arrière pour alimenter la guerre ! Il est loin le temps où la guerre était un duel entre des armées professionnelles que les peuples regardaient en spectateurs. Toute la nation participe plus ou moins à la guerre et est touchée par elle (bombardements aériens et terrestres, restrictions, privations); la différence entre combattants et non combattants autrefois si nette est en partie effacée. Pour que le moral de la nation en guerre ne fléchisse pas et qu'elle supporte sans faiblir les souffrances qui l'accablent, la guerre ne doit plus apparaître comme un jeu politique mais une question de vie ou de mort pour la nation, le sentiment patriotique ou nationaliste doit donc être poussé au paroxysme. Les passions sont soulevées, la haine de l'ennemi est déchaînée. En fait, même si l'issue de la guerre n'est pas effectivement une question de vie ou de mort, elle met en cause largement l'indépendance, l'intégrité et la prospérité de la nation !

Pour contrebalancer, dans le monde moderne, l'effet d'isolement résultant de l'existence de nationalités très marquées et d'Etats nationaux concentrés sur eux-mêmes, pour mettre obstacle à l'emprise du nationalisme sur les peuples, il faut que ceux-ci sentent qu'il existe entre eux quelque chose de commun et de fort. Il faut un principe d'internationalisme puissant et vécu.

CHAPITRE II

LES FACTEURS D'INTERNATIONALISME LEUR FAIBLESSE

Il existe entre les peuples, qu'ils le veuillent ou non, qu'ils s'en rendent compte ou qu'ils le méconnaissent, de nombreuses et étroites solidarités.

Mais on a commis une grave erreur de jugement quand on a cru que l'existence de ces solidarités était à elle seule suffisante pour que l'internationalisme s'imposât au monde (1).

Comparant d'un côté ce qui est commun à tous les hommes et surtout ce qui est commun aux peuples civilisés, et d'un autre côté, ce qui est propre à chaque nation, on a constaté que les caractères communs l'emportaient de beaucoup sur les caractères nationaux particuliers à chaque peuple. On en a conclu que les solidarités humaines étant beaucoup plus grandes que les solidarités purement nationales, l'internationalisme devait fatalement être la loi du monde.

C'était une grande illusion. En effet, le comportement des hommes est déterminé plus par l'opinion qu'ils ont des choses et l'intérêt effectif qu'ils leur portent que par la réalité des choses. A cet égard, les différences dont les hommes ont conscience ont beaucoup plus d'influence sur leur mentalité et leur comportement que maintes ressemblances et solidarités qu'ils ne remarquent pas ou qu'ils sous-estiment. Il arrive même que certains traits communs de leur nature contribuent à opposer les hommes les uns aux autres et non à les rapprocher.

Ainsi, le fait que tous les hommes ont des organes identiques, qu'ils sont tous exposés à la souffrance et à la maladie et qu'ils sont tous destinés à mourir, n'empêche pratiquement pas de sévir les oppositions et les haines nationales comme les oppositions et les haines individuelles. Sans doute est-il bon que les moralistes rappellent la commune faiblesse et grandeur de l'homme en tant qu'homme, ils contribuent ainsi à donner une vue plus haute et sereine des choses. Mais jamais

(1) Le Professeur Carr dit :

« Si l'activité du groupement dont l'individu fait partie lui paraît minime et sans efficacité pratique, il n'aura plus de raison d'y rester lié et il sera tenté de se tourner vers un autre groupement plus étendu. Si l'individu lui-même est incapable de franchir ce pas, il y a des chances pour que la génération suivante en prenne la décision. Le jour où les hommes prendront conscience de l'étroitesse et de la mesquinerie des petits marchés nationaux, des petits systèmes politiques nationaux et même du particularisme sur le plan culturel, et y verront autant d'obstacles dressés sur la route d'une liberté plus complète, les jours de la petite Puissance indépendante — incarnation de l'idéal de 1919 — seront comptés. » (CARR : *Les Conditions de la Paix*, 1942 (traduction française), p. 61.)

A la vérité, la généralité des hommes s'apercevront seulement de l'étroitesse de leurs systèmes nationaux quand ils en seront sortis. En attendant, ils ne perçoivent pas ou perçoivent mal les intérêts de tous genres qu'ils auraient à en sortir.

ces rappels, pour utiles qu'ils soient, ne fourniront à eux seuls le fondement d'un internationalisme dynamique et conquérant.

L'identité de nature morale de l'homme n'est pas d'un plus grand secours, au contraire; c'est justement parce que les hommes ont les mêmes défauts et faiblesses, parce que l'orgueil, la cupidité, les passions trouvent en eux un asile, que la concorde et la paix ont du mal à régner sur la terre. Au contraire, si la sagesse devenait la qualité d'une moitié de l'humanité, l'autre restant ce qu'elle est, cette diversité, loin d'accroître les discordes, les atténuerait et la plupart des drames seraient évités.

Il faut donc distinguer, si l'on veut discerner les bases possibles d'un internationalisme puissant, entre les solidarités passives, c'est-à-dire subies, non voulues, plus ou moins inconscientes, et les solidarités actives, c'est-à-dire conscientes et voulues. Les hommes sont peu émus par les premières ! Les secondes font qu'effectivement les hommes sentent et chérissent ce quelque chose de commun auquel ils attachent une très grande valeur !

Quoi qu'il en soit, le monde moderne présente un certain contraste : tous les peuples sont en fait, bon gré, mal gré, solidaires, tandis que chacun d'eux est plus ou moins dominé par le sentiment national qui l'isole et est beaucoup plus attaché à ce qui lui est particulier qu'à ce qu'il a de commun avec les autres !

SECTION I. — Les solidarités internationales passives.

Ces solidarités, d'importance très variable, sont principalement les solidarités politiques, économiques, scientifiques, artistiques, sportives.

I. — Les solidarités politiques en face du danger de guerre.

Il s'agit ici de toute autre chose que les solidarités naissant de la communauté d'idéologies, de principes, de régimes politiques, dont il sera parlé plus loin dans la rubrique des solidarités actives.

Il n'est question que de la solidarité des nations en face des dangers de guerre, de démembrement et d'asservissement. A cet égard, il existe une solidarité profonde entre les peuples, en ce sens qu'il est rare qu'il soit porté atteinte à la liberté et à l'intégrité d'un peuple sans que, tôt ou tard, d'autres peuples ne se trouvent pas menacés à leur tour.

Le phénomène n'est pas nouveau. De tous temps, les impérialismes conquérants ont mis en péril la liberté et l'indépendance non pas d'un seul pays mais de toute une partie du monde. Cependant, toutes les guerres n'ont pas été le fait d'un impérialisme dominateur. La plupart des guerres sont apparues comme des guerres localisées, guerre entre deux pays le plus souvent, bien que parfois la guerre livrée à un moment à un pays ait été la préface d'autres guerres contre d'autres Etats. Mais, dans ce dernier cas, le processus historique

est trop lent et trop espacé pour que les contemporains, à part quelques esprits exceptionnellement clairvoyants dont on n'écoute pas les avertissements, se rendent compte de son unité. Ce n'est qu'après coup que le lien étroit qui relie les guerres successives apparaît clairement.

Dans le monde présent, caractérisé principalement par la virulence de certains nationalismes, l'existence de très grandes Puissances, et la facilité des communications qui, en pratique, rapproche les diverses parties du monde, la solidarité politique des Etats est plus étroite qu'elle n'a jamais été. Mais, jusqu'à présent, on ne s'en est pas rendu compte. Les peuples se sont habituellement figuré que les menaces dirigées contre les autres ne constituaient pas un danger pour eux; au contraire, du fait qu'on s'en prenait aux autres ils avaient tendance à croire qu'on ne voulait pas s'en prendre à eux ! La première guerre mondiale n'a pas ouvert les yeux. Il sembla que c'était un accident qui n'était pas appelé à se renouveler ! L'expérience de la seconde guerre mondiale aura sans doute porté un coup à ces illusions. Mais comme elles sont anciennes et qu'elles ont des racines profondes, il est peu probable qu'elles ne soient pas appelées à reparaître.

Dans le passé, la solidarité politique n'a été reconnue que sous une forme fragmentaire : elle a donné lieu aux alliances, qui sont des unions particulières de pays ayant d'étroits intérêts politiques en commun. Les alliances ne sont pas mauvaises en soi; en effet, elles peuvent viser aussi bien à la défense qu'à l'agression ou à la conquête et leur légitimité dépend essentiellement du but qu'elles se proposent. Mais elles ne sont pas l'expression d'un véritable internationalisme, elles représentent une union de pays poursuivant un intérêt particulier. Cet intérêt peut être conforme à l'intérêt général de la communauté internationale, mais justement, dans ce cas, elles présupposent l'indifférence ou l'insuffisant intérêt de la communauté internationale; autrement, les Etats n'auraient pas besoin de conclure d'alliances particulières (sinon des accords militaires particuliers d'exécution); ils s'en remettraient à l'ensemble des nations associées représentant une alliance universelle d'une très grande puissance.

On ne saurait trop parler de la solidarité politique de tous les peuples du monde si l'on ne veut pas qu'elle soit perdue de vue. Mais, pour peu que la paix dure, les peuples s'y habituent et le danger de guerre et de domination est mal perçu par eux, s'ils ne sont pas immédiatement et directement menacés.

II. — Les solidarités économiques.

Par solidarité économique, il faut entendre tout ce qui concerne la vie matérielle des peuples (économie, finances, etc.).

Comme nous l'avons fait observer plus haut, les échanges entre pays sont beaucoup moins considérables qu'on ne se le figure, le commerce international ne représente dans l'ensemble qu'une fraction relativement faible du commerce national. Cependant, il y a une certaine dépendance obligatoire des peuples les uns vis-à-vis des

autres en matière économique. Du fait des différences de climat et de la répartition inégale des matières premières dans le monde, la plupart des pays ne pourraient se passer de divers produits venant de l'étranger !

Par ailleurs, les avantages de la concentration industrielle pousseraient à organiser la production de certains produits manufacturés sur une échelle mondiale. Mais cette tendance est paralysée ou freinée par le protectionnisme auquel les pays ont de plus en plus recours.

Mais c'est d'une autre façon que la solidarité économique des peuples se manifeste. L'expérience montre que les crises, phénomènes à la fois économiques et financiers qui sont une sorte de maladie périodique des économies libérales et capitalistes, sont essentiellement internationales. La crise ne se déclare pas et ne se termine pas toujours au même moment dans les différents pays, mais un peu plus tôt ou un peu plus tard, et avec plus ou moins de gravité elle les affecte tous.

Cette forme de solidarité économique internationale apparaît avec une évidence éclatante. Il n'en est résulté cependant, en pratique, aucun développement de la politique internationale. Quand une crise économique sévit, chaque Etat essaye d'assurer sa protection par ses propres moyens sans se soucier des autres. Pour traiter un phénomène international, on n'a pas su organiser ni même concevoir une action internationale. Pour parer aux débordements du fleuve, chacun ne songe qu'à dresser des digues autour de son domaine, même si ces digues n'ont pas d'efficacité réelle et aggravent la situation générale !

La solidarité économique des peuples jusqu'à présent n'a donc pas servi à la cause de l'internationalisme; au contraire, par un étrange paradoxe, les crises internationales n'ont fait que renforcer le nationalisme économique !

On peut et on doit méditer le problème de la solidarité économique des peuples. Mais en présence des déconcertantes constatations que l'on fait concernant la conduite suivie par les nations, on est enclin à penser qu'à elle seule la solidarité économique internationale, si réelle et si importante qu'elle soit, est bien incapable de fournir le fondement d'un internationalisme solide et efficace.

III. - Les solidarités scientifiques.

a) Rien n'est plus universel que la Science.

Les mathématiques et l'ensemble des sciences physiques (physique, chimie, histoire naturelle) excluent tout caractère national. Il y a des peuples qui ont plus de dispositions que d'autres pour ces sciences et la contribution qu'ils fournissent à leur développement varie. Mais les données mêmes de la science valent pour toute l'Humanité. Quant aux applications de ces sciences, elles sont plus ou moins étendues selon le degré de civilisation des peuples et leurs ressources; certains procédés sont préférés ici ou là, certains sont gardés secrets pendant

quelque temps, mais finalement tout tend à s'universaliser et à s'unifier.

Les sciences sociales, tout en aspirant, en principe, à l'universalité, montrent, dans une mesure variable, certains traits dus au tempérament, à la mentalité et aux intérêts nationaux de ceux qui les cultivent. Ainsi en est-il pour la philosophie et l'histoire. En matière de philosophie, les diverses nations ont fourni un apport original au patrimoine commun de l'Humanité. En matière d'histoire, ce sont souvent des notes discordantes qui ont été données; assez souvent, les historiens se sont plus ou moins mis au service de la nation au lieu d'être au service de la vérité ! En ce qui concerne le droit, il est différent pour chaque pays sans que, toutefois, cette diversité exclut l'existence de certains éléments universels ou communs à de larges groupes de nations, dus à la communauté d'idées religieuses ou morales, à la communauté des sources historiques du droit (droit romain), aux caractères communs des régimes politiques et économiques. Le droit public, notamment le droit constitutionnel, est très différencié. Cependant, les régimes politiques de nombre de pays représentent de grandes ressemblances (pays démocratiques).

b) On s'est considérablement abusé sur la valeur de la Science comme un élément d'internationalisme.

La Science est à vocation universelle et, dans l'ensemble, malgré les réserves qu'il faut faire concernant les sciences sociales, elle est effectivement universelle, en ce sens qu'elle a la même valeur pour tous les hommes et a peu à faire avec les traits et les intérêts particuliers des diverses nations.

On a cru, notamment au XIXe siècle, quand on regardait la Science un peu comme une religion, qu'elle serait l'objet de l'enthousiasme et de l'amour des hommes de l'avenir. Dans cet amour auraient communié tous les membres de la famille humaine, en dépit des différences de nationalités et de races.

Cette vue s'est révélée tout à fait fausse. En réalité, la Science n'intéresse vraiment qu'une petite minorité. Les gens pour lesquels la recherche de la vérité scientifique est un des buts de la vie sont très peu nombreux. Pour la plupart de ceux qui ont acquis une culture et des connaissances scientifiques étendues, celles-ci représentent surtout un métier qui les occupe et qui les fait vivre. Ils sont ingénieurs, médecins, professeurs...

Quant à la foule, elle est très peu préoccupée de la vérité scientifique. Elle apprécie les progrès de la technique qui s'opèrent sous ses yeux (sulfamides, T. S. F., aviation, par exemple) parce qu'ils lui apportent des satisfactions pratiques nouvelles. Elle est indifférente vis-à-vis des réalisations scientifiques qui se sont opérées avant elle; elle les considère comme des éléments normaux de la vie, au même titre que l'existence des maisons, la nourriture quotidienne, etc.

Même quand ils apprécient les inventions techniques dues aux progrès de la Science, les gens se posent très peu de questions à leur sujet; ils jouissent du résultat pratique sans se demander pourquoi et comment les choses se sont faites !

Si l'on considère le comportement des savants et des techniciens, on est encore plus déçu !

L'expérience montre que la qualité de savant et d'inventeur ne s'accompagne nullement de qualités politiques. Certains régimes ont eu l'idée de réserver une place dans les assemblées politiques aux maîtres de la Science. La vie politique n'en a guère tiré de bénéfice. Il est certes arrivé, quoique le fait fût rare, que des savants aient été des hommes d'Etat. Ceci n'exclut pas cela, mais ne le postule nullement. En effet, les qualités d'un chimiste et celles d'un homme d'Etat sont aussi différentes que peuvent l'être celles d'un chimiste et d'un musicien !

Ce qui est plus attristant, c'est la constatation que les savants dont la Science, qui est essentiellement universelle, semble être la raison de la vie, ne se sont pas nécessairement orientés vers l'internationalisme. D'assez nombreux savants et inventeurs ont manifesté le nationalisme le plus étroit et ont mis leurs connaissances au service des injustes entreprises de guerre et de domination de leur pays.

Quant aux autres, ceux qui possèdent la culture scientifique sans être des créateurs de la science, ceux que l'on pourrait appeler les praticiens, c'est-à-dire les ingénieurs, chimistes, médecins, juristes, administrateurs, militaires, spécialistes de tous genres, il est certain que leur métier, qui est un élément important de leur vie, les rapproche des étrangers appartenant à la même catégorie professionnelle. Les nombreux comités d'experts réunis par la Société des Nations en ont donné une nouvelle preuve. Les gens d'un même métier, d'une même spécialité, d'une même discipline ont de profondes affinités et plus ou moins les mêmes habitudes mentales. Ils ont une facilité particulière pour se comprendre malgré les différences de nationalité.

Mais cela, pour diverses raisons, n'entraîne pas de grandes conséquences. La première raison est que ces spécialistes et techniciens vivent en général confinés dans leur milieu national et n'ont pas de contacts avec leurs collègues étrangers. La seconde est que les affinités qui existent entre les spécialistes et techniciens de diverses nationalités, si elles peuvent rendre plus faciles et plus agréables les contacts personnels, n'ont pas de portée politique générale. Le technicien, le spécialiste, continue à prendre son orientation politique générale dans son milieu national (presse, partis, etc...). Enfin, même dans l'ordre technique, le spécialiste reste en général assez attaché aux habitudes et pratiques en usage chez lui, il est traditionaliste et particulariste; aussi bien, quand il s'agit d'unifier est-il peu disposé à emprunter aux systèmes étrangers et ne conçoit-il l'unification que sur la base de son système national. Les expériences de Genève l'ont amplement montré. On aboutira rarement à un grand résultat si on s'en remet aux techniciens et spécialistes. C'est aux hommes politiques responsables qu'il appartient d'enjoindre aux techniciens d'atteindre le but qu'on se propose en consentant les concessions que comporte nécessairement toute œuvre d'unification ou de rapprochement.

Pour conclure, les solidarités scientifiques sont à elle seules, dans l'état présent du monde, incapables de constituer la pierre angulaire

d'un internationalisme actif. Elles représentent essentiellement le type des solidarités passives qui restent de peu de valeur si elles ne sont pas fécondées par autre chose.

IV. — Les solidarités artistiques.

L'art, c'est-à-dire principalement la littérature et la musique, pourrait passer pour chose secondaire à côté de la politique, de l'économie et de la science. Cependant, il joue dans les relations des peuples un rôle relativement considérable.

A la différence de la science, l'art, quoiqu'il ait des traits universels, traduit dans une assez large mesure le génie national des peuples. Cependant, au lieu d'opposer les peuples, il les rapproche en les aidant à se comprendre, en faisant naître entre eux l'admiration, la sympathie. L'art, dans ce qu'il a de particulier, loin de heurter l'étranger, en général lui plaît, souvent même en raison du caractère de nouveauté et d'originalité qu'il offre pour lui. On a bien essayé, au nom du nationalisme, de dresser les peuples contre l'art étranger, en le représentant comme un élément susceptible de faire oublier à un peuple son génie national ou de pervertir ce génie; mais dans cette voie, le nationalisme, malgré sa redoutable puissance, a en général échoué; il s'est heurté à l'incrédulité de ses propres sectateurs. La proscription de la musique des grands compositeurs étrangers a paru la manifestation d'un parti pris et d'un sectarisme ridicules qu'il était de bon ton de condamner.

Ce qui fait que l'art joue un grand rôle dans les relations de peuple à peuple, c'est qu'il parle à la sensibilité, tandis que la notion de l'intérêt politique, de l'intérêt économique, de la solidarité scientifique est d'ordre rationnel, qu'elle suppose l'analyse et la réflexion et ne touche pas le cœur.

Cependant, si l'art est un facteur très appréciable d'internationalisme, c'est un facteur qui joue d'une façon particulière. Le génie artistique d'un peuple vaut à ce peuple l'estime, l'admiration, la sympathie des étrangers, mais c'est ce peuple, bien plus que la communauté internationale, qui profite de cette effusion. La communauté internationale n'en profite qu'indirectement en ce sens que les peuples, en présence des chefs-d'œuvre de l'art, ont la preuve que l'étranger est capable de grandes choses et cela contribue à faire baisser la xénophobie.

Les productions artistiques d'un peuple qui sont, il ne faut pas l'oublier, l'œuvre de grandes individualités possédant le plus souvent une haute culture universelle — tel était le cas de Gœthe — ont valu parfois à un peuple une réputation trop avantageuse. Tandis qu'on le jugeait d'après ses penseurs, ses poètes et ses musiciens, qui représentaient l'esprit d'une époque révolue ou n'exprimaient qu'une partie de son être, on perdait de vue la réalité actuelle qui était le goût de ce peuple pour la guerre, la brutalité, la destruction et la domination !

Il existe des habitudes sociales qu'on peut rattacher à l'art dont elles sont les formes les plus banales; telles sont les danses modernes,

certaines musiques dites légères, la mode vestimentaire, etc... On constate que ces habitudes sociales ont un caractère international très accusé. Au même moment, elles sont répandues partout bien qu'elles aient été lancées dans un pays déterminé : les danses en Amérique, la mode vestimentaire principalement en France. Ces derniers cas sont des exemples typiques de solidarité internationale passive. Les gens des différents pays, qui dansent selon le même rythme, qui s'habillent de la même façon, réfléchissent peu à cette similitude et le sentiment international ne s'en trouve guère renforcé.

V. — Les solidarités sportives.

Les hommes des différents pays ont, dans une large mesure, les mêmes façons de se distraire. Ils vont au spectacle (théâtre, concert, cinéma); ils jouent aux cartes, aux échecs, etc., ils se promènent, ils chassent, ils pêchent. Tout cela représente des solidarités essentiellement passives. Les gens font ces choses parce que cela leur plaît et il leur est indifférent qu'à l'étranger on fasse de même. Ils n'y pensent même pas.

Il en est un peu différemment pour le sport. Le football principalement, le ski, le tennis, l'athlétisme en général donnent lieu à des compétitions de caractère international qui sont très remarquées et auxquelles s'intéressent une foule de gens.

Il provoque des contacts entre les gens de différents pays, gens de toutes classes et de toutes conditions, et ces contacts ne sont pas choses banales comme les contacts entre touristes et habitants d'un pays; ils sont l'occasion de spectacles qui suscitent un intérêt et un enthousiasme parfois extraordinaires !

Sans doute, l'amour-propre national est-il stimulé par les compétitions sportives. Mais celles-ci sont un jeu qui a ses règles qu'on met son point d'honneur à respecter, qui s'accompagne de courtoisie, voire de générosité, et l'admiration et la sympathie vont aux champions victorieux même s'ils sont étrangers.

C'est dans des fêtes à la fois religieuses et sportives que, dans l'antiquité, s'affirmait l'unité du monde grec.

Des cinq formes de solidarités internationales que nous venons de passer en revue : solidarités politiques en face du danger de guerre, solidarités économiques, solidarités scientifiques, solidarités artistiques, solidarités sportives, aucune ne s'est révélée assez forte pour fonder un internationalisme capable de mettre en échec le nationalisme tout-puissant ! Toutes ensemble elles en ont été incapables. Mais d'autres formes de solidarités internationales se sont révélées capables de ce pouvoir.

SECTION II. — Les solidarités internationales actives.

Les solidarités actives qui, seules, peuvent fonder un internationalisme solide, ne proviennent pas seulement d'une similitude de préoccupations, de la communauté de certains intérêts. Des Etats

peuvent entretenir des relations commerciales très étroites tout en restant distants et peu intéressés les uns aux autres. Bien plus — le fait est fréquent — des Etats peuvent être alliés pour faire face à un danger commun et être prêts à tenir loyalement les promesses de l'alliance sans que leurs relations soient intimes et cordiales. Ils ne sont unis que parce qu'ils sont en dangereuse opposition avec d'autres. Il n'y a de solidarités internationales profondes que les solidarités actives, conscientes, voulues, qui reposent sur une communauté de croyance, d'opinion ou, comme on dit aujourd'hui, d'idéologie. Il s'agit de solidarités qui portent sur des choses auxquelles l'homme attache une grande valeur, qui tendent à l'engager tout entier !

Il est impossible de fonder un ordre international ou national sans un certain accord sur une philosophie de la vie et du monde. Cela est évident. A défaut de cet accord, les individus et les peuples peuvent avoir des intérêts communs vitaux et, dans l'intervalle des deux guerres, France, Angleterre, Amérique et toutes les petites et moyennes Puissances de l'Europe et du monde, à quelques exceptions près, avaient en commun les mêmes intérêts, par exemple celui d'éviter la guerre avec ses horreurs et ses immenses destructions, celui de conserver, dans la liberté et l'honneur, leur existence nationale menacée par des Puissances représentant des forces gigantesques mises au service d'une politique de conquête, de domination et d'asservissement Mais cela ne suffisait pas et ne pouvait suffire ; si les individus et les peuples ne sont pas unis par des croyances, des opinions et des sentiments communs, une philosophie qui soit autre chose que le principe de la recherche égoïste par l'individu de son intérêt et de son plaisir, il est impossible qu'ils collaborent d'une façon active et suivie à une politique commune quand bien même leurs intérêts les plus évidents rendraient nécessaire cette collaboration.

Dans cet ordre d'idées, les religions et les opinions politiques et philosophiques à caractère universaliste sont les seuls facteurs capables de lutter contre le nationalisme, soit qu'ils l'empêchent de naître, soit qu'ils l'empêchent de dominer.

Cela ne veut point dire du reste qu'en toutes circonstances, la religion et les opinions politiques aient cette efficacité !

I. — La religion.

La religion, du fait qu'elle se présente comme une valeur absolue et universelle, crée en principe entre les croyants une solidarité profonde incompatible avec l'adhésion au nationalisme. Elle ne laisse place qu'à un patriotisme modéré et respectueux des autres Patries.

Au moyen âge, malgré la rudesse des mœurs, la diversité des langues et la difficulté des communications, la communauté de foi a réalisé l'unité morale de l'Europe. Les divers pays et souverainetés n'étaient que des provinces de la Chrétienté. Dans les universités, professeurs et étudiants venus de toutes les parties de l'Europe ne se sentaient nullement étrangers.

Mais, dans le monde présent, le rôle des Eglises chrétiennes comme élément d'internationalisme a considérablement diminué. Cela tient d'abord à ce qu'une fraction notable de la population échappe à l'influence des Eglises ou ne retient de leur enseignement que ce que bon lui semble, mais cela tient encore à ce que les Eglises ont subi l'influence de l'Etat national, voire nationaliste, qui les a plus ou moins mises à son service. En effet, pour peu que l'Etat fasse une certaine place à l'Eglise, lui accorde aide ou protection, l'Eglise, en retour, ménage trop souvent les prétentions de l'Etat, refuse de juger sa politique ou même va jusqu'à l'approuver servilement.

La question de l'influence des Eglises, dans la période de l'entre deux guerres, dans le domaine de la politique internationale et de leur attitude vis-à-vis de la Société des Nations, sera traitée dans le chapitre suivant.

II. — Les opinions politiques.

La communauté d'opinions politiques peut fonder un internationalisme solide, mais c'est à condition que ces opinions soient profondément senties et vécues.

Dans les temps modernes, on voit la communauté d'idéologie échouer ou plus ou moins réussir à unir les peuples.

a) *La légitimité monarchique et le traditionalisme.*

Au XVIIe et au XVIIIe siècles le régime de la monarchie absolue, qui existe dans la plus grande partie de l'Europe continentale, constitue une similitude entre les pays, mais c'est une simple solidarité passive qui n'a pas pour effet d'engendrer la concorde et une action commune. C'est qu'en effet, les princes ne se sentant pas menacés par une conception politique contraire n'éprouvent pas le besoin de s'unir pour défendre ce qu'ils ont en commun; bien loin de s'alarmer des troubles qui éclatent ailleurs que chez eux, ils les regardent souvent comme des accidents heureux qui affaiblissent des rivaux et ils vont jusqu'à les provoquer !

Au contraire, après la Révolution française, les Rois ont réalisé le danger commun et grave que présentent pour eux les idées révolutionnaires. La légitimité monarchiste comme conception politique internationale prend corps. Elle anime la Sainte-Alliance, elle l'anime insuffisamment du reste puisque celle-ci échoue non seulement à cause de la force des conceptions libérales qui s'opposent à elle, mais du fait de l'opposition des intérêts particuliers des Puissances de la Sainte-Alliance !

Cependant, par la suite, le traditionalisme politique et religieux des partis conservateurs constitue un lien puissant entre ces partis en Europe. Maintes fois, on reprocha aux catholiques, en France, en Italie, en Allemagne, d'aller prendre leur inspiration et leurs directives auprès du Pape, c'est-à-dire auprès d'une Puissance internationale et d'être de mauvais patriotes !

b) *Le libéralisme et la Démocratie.*

Sans être synonyme, libéralisme et démocratie sont étroitement associés. Il n'y a pas de démocratie politique sans libéralisme !

Pendant la période ascendante de la démocratie, c'est-à-dire au XIXe siècle, le libéralisme a représenté un élément actif d'internationalisme. Les libéraux menaient la même lutte dans tous les pays; ils saluaient les victoires du libéralisme remportées à l'étranger, comme des victoires de leur cause. Ils proclamaient le principe des nationalités comme un principe universel. Ils croyaient à la Science, au progrès, à l'unité du genre humain, au libre échange, à la fin des guerres !

La première guerre mondiale fut représentée comme une croisade démocratique contre le régime du pouvoir personnel. La Société des Nations, dans l'esprit de Woodrow Wilson, son fondateur, devait reposer sur les principes de la démocratie et servir à la défense de la démocratie dans le monde. Certains soi-disant réalistes jugèrent ce point de vue étroit et virent un avantage dans la dissociation de la cause de la Société des Nations et de celle de la démocratie qui subissait maints échecs. Cette dissociation était peut-être imposée par les circonstances, mais elle était malheureuse pour l'Institution qui perdait le principe moral qui était à sa base. La Société des Nations n'était plus qu'un mécanisme pour régler ou atténuer les conflits internationaux, mais, comme à la base des conflits internationaux, il y avait des nationalismes vigoureux, passionnés, la partie n'était plus égale.

Pour que la démocratie restât un facteur puissant d'internationalisme, il eût fallu que les peuples continuant à vivre en régime démocratique fussent encore profondément et ardemment attachés à ses principes. Or, dans les pays démocratiques, même en faisant abstraction de la fraction de l'opinion qui avait répudié la démocratie, celle-ci était devenue une habitude ou était regardée comme une simple commodité de la vie (Voir ce que nous avons dit plus haut, p. 171 : « L'affaiblissement de la foi démocratique »).

c) *Le socialisme.*

Tandis que la foi démocratique avait tendance à décliner et à s'attiédir, le socialisme s'est présenté comme une doctrine politique de portée universelle représentant non seulement un système d'organisation économique et sociale, mais une conception de la vie, une philosophie, une sorte de religion.

Le socialisme — dont, notons-le, le communisme est la forme de beaucoup la plus vigoureuse et la plus dynamique — a constitué un facteur d'internationalisme très puissant comportant en tant que négation le rejet catégorique du nationalisme, en tant qu'affirmation tout un système politique et philosophique proposé à l'adhésion de tous les peuples.

Cependant, dans la pratique, les partis se réclamant du socialisme ont eu une valeur internationale inégale. Derrière un internationalisme officiel radical, même trop radical, qui allait parfois jusqu'à la répu-

diation de la Patrie, se cachèrent souvent des préjugés nationaux, voire un nationalisme conscient ou inconscient.

Des développements seront donnés dans un prochain chapitre où il sera question des partis politiques.

III. — L'opposition entre les facteurs actifs d'internationalisme.

Avant d'en terminer avec les solidarités internationales actives représentées pratiquement par la religion, la démocratie, le socialisme, il faut noter que ces facteurs d'internationalisme, loin de se conjuguer et de lutter ensemble contre le nationalisme, se sont opposés les uns aux autres dans une assez large mesure. Entre la religion et la démocratie, les relations ont été, dans les pays catholiques, plutôt mauvaises. Entre la religion et le socialisme, elles ont été en général mauvaises, voire hostiles. Entre la démocratie et le socialisme, il y a eu tantôt une alliance de caractère plutôt négatif, tantôt opposition.

CHAPITRE III

LES ÉGLISES

SECTION I. — GÉNÉRALITÉS.

1. — Depuis la plus haute antiquité, l'histoire nous montre qu'une religion commune est un principe très fort d'union des hommes.

Si la cité antique reposa en général sur un patriotisme impérieux et exclusif auquel tout devait être sacrifié, c'est que la cité était une religion avec ses dieux en même temps qu'un Etat.

Dans les civilisations orientales antérieures à l'hellénisme, seule la communauté ou la parenté de religion crée entre souverainetés politiques diverses un certain lien moral et permet l'établissement d'un droit international rudimentaire. La religion est de même à la base de l'unité du monde grec qui, en face du monde barbare, malgré ses divisions intestines, forma un tout. Mais les religions antiques ne se présentèrent jamais avec une vocation universelle. Elles furent propres à une cité, à un peuple ou à quelques peuples. Comme le dit Bergson : « Il a fallu attendre le christianisme pour que l'idée de fraternité universelle, laquelle implique l'égalité des droits et l'inviolabilité de la personne, devint agissante (1). »

2. — Les religions de caractère prosélytique (christianisme et islamisme), c'est-à-dire celles qui s'adressent à toute l'humanité, représentent un grand principe d'universalisme. En effet, elles font appel à tous les hommes, enfants d'un même Dieu (2), assujettis à une même loi divine, sans exclure quiconque pour des considérations de race, de nationalité, de caste ou de classe (3).

Sans qu'il soit besoin qu'elles nient ou condamnent les souverainetés particulières, la nation et la patrie, les religions de caractère universel doivent, pour rester fidèles à leur principe, s'opposer à tout nationalisme qui serait exclusif et dominateur et voudrait faire prévaloir le particulier national sur l'universel divin et humain. Au regard de la religion, l'internationalisme a un caractère d'absolu !

Au cours de la première guerre mondiale, la grande voix du Car-

(1) « Les deux sources de la morale et de la religion. »

(2) Saint Paul :

« Nous formons un seul corps en Jésus-Christ et nous sommes tous membres les uns les autres. » (*Romains*, XII, 5.)

(3) Saint Augustin :

« Oh ! Eglise catholique... c'est toi qui, par un lien non seulement de vie commune mais d'une véritable fraternité, unit les citoyens aux citoyens, les *races aux races, en un mot tous les hommes entre eux, en leur rappelant leur commune origine.* »

dinal Mercier rappelait en ces termes les principes de l'universalisme religieux : « Il n'est pas vrai, disait-il, que la patrie soit un Dieu Moloch sur l'autel de qui toutes les vies puissent être également sacrifiées. La brutalité des mœurs païennes et le despotisme des Césars avaient conduit à cette aberration — et le militarisme moderne tendait à la faire revivre — que l'Etat est omnipotent et que son pouvoir discrétionnaire crée le droit (1). »

Sans doute, du fait de leur diversité, les religions ont à plus d'une reprise enfanté des guerres, et des guerres particulièrement passionnées, mais même dans ce cas, en se disputant la domination des âmes, les combattants ne niaient pas l'universalité du genre humain et la vocation égale de tous les hommes à recevoir la vérité dont elles se proclamaient les champions.

3. — C'est au moyen âge, comme on l'a déjà dit, que l'Europe, en dépit du morcellement des souverainetés, des mœurs guerrières, du faible avancement de la civilisation et de la difficulté des transports, posséda la plus grande unité. C'est qu'alors l'Europe constituait la Chrétienté avec une seule foi, qui était profonde, et une seule Eglise.

Les nationalités modernes ont pris leur grand essor après la rupture de l'unité chrétienne et l'affaiblissement du sentiment religieux. Puis est né le nationalisme qui tendit à devenir une sorte de religion terrestre se substituant à la religion divine.

4. — Dans ces conditions, le mouvement moderne pour le rapprochement des peuples, le développement d'un droit international visant à l'établissement des relations pacifiques fondées sur la justice, semblait devoir bénéficier de l'appui des Eglises et de leurs adeptes.

Les Eglises en général ne visent pas à la théocratie, c'est-à-dire à l'exercice du gouvernement. Les Eglises chrétiennes plus spécialement distinguent avec soin le domaine spirituel qui est le leur et le domaine temporel qui est celui de l'Etat. Mais, si ces deux domaines sont distincts, ils ne sont pas radicalement séparés. Les Eglises ont affirmé que les principes et la morale qu'elles prêchaient s'appliquaient à la fois à la vie privée et à la vie publique. Or, la vie publique est à la fois vie nationale et vie internationale.

Les Eglises n'ont pas eu à l'égard de l'Etat une attitude d'ignorance ou d'indifférence qui eût été une manifestation indirecte d'hostilité et un encouragement à l'anarchie. Elles ont reconnu la nécessité de son existence et elles lui ont prêté leur appui, principalement en faisant un devoir de l'obéissance aux lois. Dans ces conditions, la Société des Nations, qui groupa près de soixante Etats et représenta un embryon de gouvernement international au service de la communauté et du droit international, était logiquement appelée à trouver auprès des Eglises un intérêt et un appui analogues à celui qu'elles accordaient à l'Etat.

Voyons comment les faits ont répondu à cette logique.

(1) Lettre pastorale de Noël 1914. (*De moribus ecclesiæ catholicæ.*)

5. — Plusieurs observations générales doivent, au préalable, être formulées concernant les Eglises en face de l'internationalisme représenté par la Société des Nations.

La Société des Nations, du fait qu'elle réunissait des peuples de toutes confessions religieuses et de toutes opinions philosophiques, ne pouvait qu'être neutre au point de vue religieux. Mais cette neutralité n'était point semblable à ce que, dans certains pays, on a appelé la « laïcité », laquelle signifiait une hostilité ou défaveur plus ou moins avouée à l'égard des croyances religieuses ou d'une Eglise. La neutralité de la Société des Nations n'a jamais eu un caractère hostile ou défavorable aux religions, bien au contraire. Ce n'est là qu'un détail mais il a son prix : le palais de la Société des Nations s'orne de divers motifs religieux. Les nombreux délégués gouvernementaux qui ont invoqué des principes religieux ont toujours trouvé une audience respectueuse et sympathique.

L'internationalisme a été prôné quelquefois par des gens hostiles par principe aux croyances religieuses. Ce n'est pas pour cela que, aux yeux mêmes des croyants, l'internationalisme inclus dans les principes religieux doive être répudié et remplacé ouvertement ou sournoisement par un nationalisme en contradiction avec ces principes.

Du reste, l'internationalisme pratiqué par la Société des Nations, groupement d'Etats, a toujours été très modéré, tellement modéré qu'on pouvait l'accuser de timidité, de faiblesse, d'inefficacité. Les efforts tentés pour faire collaborer les peuples, régler les conflits internationaux, éviter la guerre, n'étaient en rien la traduction d'une politique d'antipatriotisme et de cosmopolitisme négateur de la diversité et de la liberté des peuples.

SECTION II. — Le Christianisme.

Remarques générales.

1. — Quand on parle des Eglises on entend à la fois la hiérarchie s'il en existe une — et il en existe presque toujours une sous forme d'autorités instituées d'une façon quelconque — et la masse des croyants. Mais, du point de vue de la politique et de l'histoire, c'est l'attitude qu'ont eue en fait les adeptes du catholicisme ou du protestantisme dans tel ou tel pays qui compte avant tout. Une déclaration doctrinale d'une autorité, si haut placée soit-elle, est de moindre importance si elle n'influence pas la conduite de ceux auxquels elle s'adresse. En pratique, il y a toujours un rapport entre les positions doctrinales des autorités qui parlent au nom de l'Eglise et l'attitude des croyants, mais entre la doctrine et le fait l'expérience montre qu'il peut y avoir une distance parfois assez grande.

2. — Une observation générale s'applique à l'ensemble des Eglises chrétiennes. Elles ont, en matière internationale, beaucoup plus reflété l'opinion nationale ou un élément de l'opinion nationale, les partis ou

les classes avec lesquels elles avaient le plus de liens, qu'elles n'ont guidé ou inspiré cette opinion nationale. Ainsi, le nationalisme moderne qui, en Europe, s'est développé dans une large mesure aux dépens de l'idée chrétienne, remporta finalement sur cette idée la plus grande victoire possible quand il réussit à obtenir des Eglises qu'au lieu de le condamner et de le combattre elles le ménagent, ferment les yeux sur ses outrances et quelquefois même l'approuvent, ce qui inspirait à l'évêque épiscopalien américain Brent cette réflexion : « Trop souvent le christianisme s'était nationalisé, alors que les nations auraient dû se christianiser. »

I. — L'Église catholique.

1. — *Les enseignements pontificaux.*

Les derniers papes, de Léon XIII à Pie XI, pour nous arrêter au seuil de la guerre mondiale, n'ont cessé de rappeler la doctrine universaliste de l'Eglise catholique.

Léon XIII disait : « Il faut aimer les deux patries, celle de la Terre et celle du Ciel, mais de telle façon que l'amour de la patrie céleste l'emporte sur l'amour de la première et que jamais les lois humaines ne passent avant la loi de Dieu (1). »

Pie X disait : « La charité chrétienne regarde tous les hommes, sans distinction de nation ni de couleur, comme de vrais frères et elle doit le prouver moins par les paroles que par les actes et les faits (2). »

Benoît XV disait : « Nous demandons à chacun de nos fils et nous les supplions, au nom de Notre-Seigneur Jésus-Christ, d'avoir le courage d'ensevelir dans un oubli volontaire tous leurs différends et leurs torts réciproques, et de renouer entre eux le lien sacré de la charité qui ne connaît ni ennemi ni étranger (3). »

Pie XI disait : « Les commandements que Dieu a donnés, en Souverain Maître, valent indépendamment des temps et de l'espace, du pays et de la race...

« Seuls, des esprits superficiels peuvent tomber dans l'erreur qui consiste à parler d'un Dieu national, d'une religion nationale; seuls, ils peuvent entreprendre la vaine tentative d'emprisonner Dieu, le Créateur de l'univers, le Roi et le Législateur de tous les peuples, devant la grandeur duquel les nations sont « comme une goutte d'eau suspendue à un seau » (Is., XL, 15), dans les frontières d'un seul peuple.

(1) LÉON XIII : Encyclique du 10 janvier 1890, *Sapientiæ christianæ*. (CHEVALIER et MARMY : *La Communauté humaine selon l'esprit chrétien*, Documents, Fribourg 1944, p. 462.)

(2) PIE X : Encyclique *Lacrimabili statu* du 7 juin 1912. (*Actes de Pie X*, vol. VII, Paris 1925, p. 220.)

(3) BENOIT XV : Encyclique *Pacem* du 23 mai 1920. (*Actes de Benoît XV*, vol. II, Paris 1926, p. 145.)

dans l'étroitesse de la communauté de sang d'une seule race... (1). »

En ce qui concerne les conditions pratiques de la paix et de l'ordre international, Léon XIII, Pie X, Benoît XV, Pie XI, ont préconisé le désarmement.

Benoît XV, dans une exhortation, le 1er août 1917, jetait les bases d'une Société des Nations très développée. Il disait :

« Tout d'abord, le point fondamental doit être qu'à la force matérielle des armes soit substituée la force morale du droit; d'où un juste accord de tous pour la diminution simultanée et réciproque des armements, selon des règles et des garanties à établir, dans la mesure nécessaire et suffisante au maintien de l'ordre public de chaque Etat; puis, en substitution des armées, l'institution de l'arbitrage, avec sa haute fonction pacificatrice selon des normes à concerter et des sanctions à déterminer contre l'Etat qui refuserait soit de soumettre toutes les questions internationales à l'arbitrage, soit d'en accepter les décisions (2). »

Mais il semble qu'en dehors de cette manifestation de Benoît XV, les Papes aient peu ou n'aient pas parlé de l'organisation internationale et de la Société des Nations qui, après la première guerre mondiale, représenta le premier essai d'une organisation internationale (3).

Si les plus hautes autorités de l'Eglise catholique n'ont pas manqué de prêcher la fraternité chrétienne, la paix et la concorde internationale, elles n'ont pas en général donné aux fidèles des consignes pratiques contre le nationalisme nommément désigné et contre ses entreprises, sauf dans les cas extrêmes où le nationalisme s'est attaqué à l'Eglise. Or, le nationalisme, dans la plupart des pays, n'attaqua pas l'Eglise de façon directe, parfois même il eut pour elle des ménagements et des égards que n'avaient pas les partis à tendance internationaliste.

2. — *L'attitude des catholiques vis-à-vis de la Société des Nations.*

Elle a été assez variable selon les pays et les temps, et au sein d'un même pays les catholiques ont été souvent divisés.

On peut dire d'une façon générale, en premier lieu, que les réactions

(1) Pie XI : Encyclique *Mit brennender Sorge* du 14 mars 1937. (Chevalier, *op. cit.*, p. 81.)

Pie XI affirma la doctrine internationale de l'Eglise catholique dans de nombreuses circonstances.

Dans une de ses dernières allocutions, adressée aux élèves du Collège urbain de la Propagande, il déclarait, le 28 juillet 1938 :

« Catholique veut dire universel, non pas raciste, non pas nationaliste dans le sens séparatiste des deux adjectifs... La pensée catholique n'est pas une pensée raciste, nationaliste, séparatiste. Pas de séparatisme ! Nous ne voulons rien séparer dans la famille humaine. Nous considérons le racisme et le nationalisme comme des barrières érigées entre homme et homme, nation et nation... »

(2) Chevalier, *op. cit.*, page 523.

(3) Notre étude s'arrête au commencement de la guerre mondiale. Nous ne faisons donc pas état des déclarations faites par Pie XII au cours de la présente guerre en faveur de l'organisation internationale.

des catholiques ont, dans une très large mesure, été déterminées par la presse qu'ils lisaient et les partis auxquels ils appartenaient; en second lieu, que les catholiques ont en gros suivi, aussi bien dans le domaine de la politique internationale que dans celui de la politique nationale, les gouvernements et les régimes qui, sur le terrain religieux, leur donnaient satisfaction; en troisième lieu, que les catholiques ont, dans une large mesure, reflété l'opinion de leur milieu national.

C'est donc le cas de chaque pays qu'il faut considérer.

Le cas de la *France* est particulièrement typique.

Il s'est trouvé dans l'épiscopat, le clergé, la presse catholique (plus spécialement *La Croix de Paris*), des éléments qui, avec beaucoup de prudence et réserve, mais néanmoins avec un certain courage puisqu'ils affrontaient une opposition très forte, très passionnée et nettement dominante, ont défendu la thèse de la conciliation internationale et soutenu les efforts de la Société des Nations (1).

Mais la très grande majorité des catholiques français a été inspirée par l'école nationaliste dont l'Action Française était l'animatrice (2). Cette école a entretenu le culte de la haine et du ressentiment vis-à-vis des vaincus, jusqu'au moment où l'Allemagne devint hitlérienne; alors, la peur de la révolution et l'aversion pour la démocratie dominèrent, et la haine auparavant réservée à l'Allemagne fut détournée vers d'autres.

Cette école nationaliste affirmait la primauté du fait national; elle vantait l'égoïsme sacré, bafouait comme une vaine et dangereuse illusion l'idée d'un ordre international pacifique fondé sur la justice et le respect des droits de chaque peuple; elle exaltait le machiavélisme considéré comme la seule politique réaliste.

Certains catholiques adoptèrent résolument ces thèses; d'autres, beaucoup plus nombreux, sans les faire leurs sur le plan doctrinal, se comportèrent en pratique comme s'ils les adoptaient : il fallait, disaient-ils, tenir compte des réalités présentes, et ne pas se laisser conduire par un idéalisme qui était peut-être très beau en théorie mais qui était fait pour un autre monde et dont l'application conduirait à des catastrophes.

Cette thèse était assez difficile à concilier avec les principes chrétiens. Aussi, plutôt que de s'y cantonner, on jugea plus habile, pour faire échec à l'internationalisme, de décrier en fait la Société des Nations qui était l'instrument de sa réalisation et, pour ce, on représenta la Société des Nations comme ayant tout ce qu'il fallait pour justifier la méfiance et l'hostilité des catholiques.

On lui reprocha de ne pas compter la papauté parmi ses membres, de ne pas avoir un caractère religieux, d'être soutenue par des francs-maçons et les adversaires du christianisme. On déclara que l'Eglise catholique était une Société internationale parfaite et que, partant, la Société des Nations faisait avec elle double emploi.

(1) Il exista une Ligue des Catholiques français pour la justice et la paix internationale. Elle eut peu d'adhérents et très peu d'influence.

(2) Avant la première guerre mondiale, une importante fraction de l'Episcopat français avait des sympathies marquées pour l'Action Française. D'assez nombreux membres du clergé et laïques appuyaient ce mouvement.

Ce n'est pas le lieu de discuter la valeur de ces critiques (1).

Derrière elles se cache l'hostilité à la Société des Nations elle-même et à la conception internationale qu'elle représente.

Chaque fois qu'un conflit armé a été porté devant la Société des Nations, les catholiques, en majorité, ou bien ont été indifférents, ou bien ont pris le parti de l'agresseur avec plus ou moins de détermination ou de passion. Les choses se passèrent ainsi en 1931 lors de l'agression du Japon contre la Chine, en 1935 lors de l'agression de l'Italie contre l'Ethiopie. Plus tard, les entreprises allemandes ou italiennes contre l'Autriche, la Tchécoslovaquie, l'Albanie, laissèrent la majorité des catholiques plus ou moins indifférents vis-à-vis du malheur des victimes.

Le cas de l'*Italie* n'est pas identique.

A la différence de la France où les catholiques, sur le terrain politique, ont en général pris spontanément position en faveur du nationalisme et contre l'idéal et l'action de la Société des Nations, les catholiques italiens, sous le régime fasciste de dictature, se sont trouvés en présence d'un mouvement nationaliste et belliqueux qui s'imposait à la nation; ils ont suivi avec plus ou moins de réserves et sans entrain. Toutefois il est à noter que lors des sanctions une partie notable de l'Episcopat italien a pris, avec flamme, parti pour la guerre d'Ethiopie et contre la Société des Nations.

Par ailleurs, la propagande du gouvernement fasciste n'a pas manqué d'agir en usant de mobiles religieux, sur les milieux catholiques d'Irlande, du Canada français, des Etats-Unis, de l'Amérique latine, pour discréditer la Société des Nations, inciter les gouvernements à se retirer de celle-ci. Le but était de favoriser l'impérialisme fasciste qui avait besoin, pour réaliser ses fins, de la désunion internationale, du repliement des pays sur eux-mêmes et de la ruine de la sécurité collective. Il y eut là un cas très caractéristique d'utilisation du catholicisme pour des fins politiques (2).

(1) La papauté n'a jamais demandé à faire partie de la Société des Nations, ce qui l'eût obligée à prendre parti dans des différends politiques entre Etats.

La laïcité de l'Etat français n'empêcha pas les catholiques de participer à la vie publique, d'être fonctionnaires administrateurs, militaires, de prêter leur concours à l'Etat. Comment alors, la neutralité religieuse de la Société des Nations due avant tout à son caractère d'institution universelle pouvait-elle justifier l'hostilité ou l'indifférence des catholiques à son égard ?

Si les francs-maçons et les adversaires de l'Eglise défendent une idée juste, l'idée ne cesse pas d'être juste pour cela, et l'erreur qui est contraire ne devient pas vérité.

L'existence de l'Eglise, Société internationale, ne rend pas plus inutile une organisation politique internationale, que l'existence de l'Eglise ne rend inutile l'existence de l'Etat !

(2) Le point de vue fasciste concernant l'utilisation de l'Eglise catholique est assez bien traduit par ces deux citations :

« La presque totalité du peuple italien étant catholique, dit Mussolini le catholicisme étant une gloire et une tradition italienne très anciennes, l'Etat, qui est l'organisation juridique de la nation italienne, le représentant de son esprit et de ses traditions, n'est et ne peut être que catholique. » (Rapport accompagnant le projet de loi sur les accords de Latran. *Bulletin parlementaire*, avril 1929, VIII, p. 35.)

Le *Libro e Moschetto*, organe des universitaires fascistes, dit, au même moment :

« L'Italie qui, aujourd'hui, avec le fascisme, a trouvé l'idée qui, seule, peut

Ladite propagande, qui visait à représenter la Société des Nations comme hostile au catholicisme et aux nations catholiques, a certainement obtenu des résultats !

Le cas de l'*Allemagne* est encore différent.

Pour les catholiques allemands, qui sont une minorité dans le Reich, le catholicisme n'est pas essentiellement un élément de la tradition nationale protégé et encouragé à ce titre par le nationalisme allemand. Les catholiques allemands, tout en restant très attachés à leur patrie, ont, toutes proportions gardées, c'est-à-dire compte tenu de la force du nationalisme dans les deux pays, moins que leurs coreligionnaires français, subi l'attraction de la philosophie nationaliste. La grande majorité des catholiques appartenait au parti du centre qui, dans l'ensemble, croyait à la valeur d'un ordre international fondé sur le droit et la solidarité des nations.

En *Autriche,* le parti chrétien social, qui groupait les catholiques, était moins homogène que le centre allemand et d'une orientation sensiblement différente. Certains leaders du parti, Lammasch, Mgr Seipel, avaient un esprit international très remarquable, mais cet esprit, qui leur était personnel, ne rayonnait pas dans l'ensemble du parti. Certes, celui-ci n'était point nationaliste dans un pays où la conscience de l'individualité nationale était de fraîche date, mais il ne s'intéressait guère à la collaboration internationale, tout occupé qu'il était de la lutte contre ses adversaires intérieurs. Le gouvernement, pour maintenir l'indépendance autrichienne, pratiqua une politique opportuniste; il s'appuya d'abord sur la Société des Nations, puis, quand il eut constaté la faiblesse de celle-ci, sur Mussolini !

En *Belgique,* aux *Pays-Bas,* sans qu'on puisse parler d'une prise de parti catégorique de l'ensemble des catholiques en faveur de la collaboration internationale et de la Société des Nations, l'opinion des catholiques fut, avec des nuances, favorable à celles-ci.

En *Suisse,* l'attitude des catholiques fut en général plutôt favorable; cependant, dans quelques cantons, notamment celui de Genève, l'influence des catholiques français et italiens hostiles à la Société des Nations se fit fortement sentir.

En *Espagne,* les catholiques, en général, virent plutôt avec sympathie la collaboration internationale et la Société des Nations. Mais quand la guerre civile éclata, la lutte intérieure prima évidemment tout le reste, et les républicains faisant appel à la Société des Nations pour arrêter l'intervention italienne et allemande, leurs adversaires devinrent hostiles à la Société des Nations.

Aux *Etats-Unis,* il semble que l'élément catholique ait, dans une large mesure, professé l'isolationnisme régnant dans ce pays et qu'en outre, mal renseigné sur la Société des Nations et peu intéressé par elle, il ait nourri à son égard les préventions que la propagande italienne s'efforça de lui inculquer et que les éléments d'origine irlandaise du clergé catholique furent souvent empressés à propager.

sauver le monde de l'anarchie, doit se rapprocher du catholicisme uniquement pour s'emparer de son organisation mondiale et pour imposer au monde cette idée « salvatrice » qui est sienne. »

Un religieux, le P. Coughlin, mena, non sans succès, une propagande isolationniste imprégnée de conceptions nazies et fascistes et violemment démagogique.

Dans l'*Amérique latine*, où le nationalisme exacerbé de l'Europe moderne n'a pas pénétré, la collaboration internationale et la Société des Nations n'ont pas rencontré d'opposition de principe de la part des éléments catholiques. Certains catholiques ont senti les affinités qui pouvaient exister entre le vieil universalisme chrétien et l'idéal de la Société des Nations. Mais là encore des influences fascistes italiennes ont parfois agi en sens contraire sur les milieux catholiques !

Si, en général, l'on considère l'action des catholiques dans le monde à l'égard des efforts de la Société des Nations, on peut dire qu'elle fut trop souvent indifférente, sceptique, voire hostile. C'est en présence de cette situation que M. Motta déclarait le 1er septembre 1935 au Congrès des catholiques suisses : « Pourquoi faut-il qu'il y ait des chrétiens qui n'aient pas saisi le sens profond qu'il convient de reconnaître à la Société des Nations et assistent indifférents à la crise redoutable où elle se débat... Le jour où la Société des Nations devrait s'avouer vaincue par la complexité et la grandeur énorme de sa tâche, les chrétiens et les hommes de cœur auraient une raison suffisante de prendre le deuil... »

II. — Les autres Églises chrétiennes.

Ce sont les Eglises protestantes, l'Eglise anglicane, les Eglises orthodoxes.

On peut dire que l'attitude des milieux protestants, dans l'ensemble, fut plutôt favorable au principe de la collaboration internationale et à la Société des Nations.

Les protestants reflétèrent l'opinion générale de la nation à laquelle ils se rattachaient, plus que les catholiques qui, comme ce fut notamment le cas en France, reflétèrent davantage l'opinion d'un secteur de la vie politique nationale. Cela tient sans doute à ce que dans les pays protestants le sentiment correspondant à ce qu'on appelle l'anticléricalisme dans les pays catholiques n'existe pas ou existe très atténué. De ce fait, les milieux protestants, moins mêlés aux querelles de partis et moins combattus, traduisent davantage l'opinion générale de l'ensemble de la population.

Reflétant ainsi l'opinion nationale, les milieux protestants ont, en général, été favorables à la Société des Nations dans les pays qui faisaient partie de celle-ci. Il en fut ainsi notamment en Grande-Bretagne, dans les pays scandinaves, en Tchécoslovaquie, aux Pays-Bas, en Suisse, en France.

1. — *La position générale de ces Eglises.*

Cette position s'est exprimée dans les discussions et les vœux des *réunions et conférences œcuméniques.*

A la *Conférence de Stockholm* (1925), où presque toutes les Eglises

étaient représentées, les représentants des Eglises de Grande-Bretagne et de France firent un appel à toutes les Eglises en vue de « sauver la Société des Nations ». Elie Gounelle déclara : « Nous ne permettrons pas qu'elle soit détruite... nous l'aiderons à croître. »

Par ailleurs, « Le Congrès, déclare son message, a formulé les principes de l'internationalisme chrétien qui se tient à égale distance de l'impérialisme égoïste et du cosmopolitisme indifférent. Nous avons affirmé le caractère universaliste de l'Eglise et son devoir primordial de prêcher et de pratiquer l'amour fraternel ».

L'*Alliance Mondiale pour l'Amitié par les Eglises* a, par ses conférences internationales et nationales, lutté pour les principes de la Société des Nations et tout spécialement pour la solution des problèmes des minorités.

La *Conférence de Lambeth,* qui réunit les évêques des Eglises anglicanes des différents pays (y compris les Etats-Unis), prit une attitude très nette à l'égard de la Société des Nations. Dans son rapport de 1939, Lambeth s'associe aux paroles de l'Archevêque de Cantorbery : « Je suis persuadé que les principes de la Société des Nations sont en accord avec l'Esprit du Christ. C'est pourquoi les citoyens qui portent le nom du Christ ont spécialement le devoir d'appuyer la Société des Nations. »

La *Conférence œcuménique d'Oxford de 1937,* réunissant les représentants d'une centaine d'Eglises, se prononçait ainsi dans un rapport rédigé par une commission à laquelle collaboraient Lord Cecil, Sir Alfred Zimmern, Max Huber, Lord Lothian, etc. :

« Parmi les nombreuses organisations qui cherchent à réaliser l'ordre international, la plus importante est la Société des Nations. Il faut reconnaître que la Société des Nations a été incapable de réaliser les espérances qu'elle avait fait naître et que des changements décisifs doivent être apportés à l'organisme actuel pour qu'il réponde mieux aux besoins internationaux et à l'idéal même de la Société des Nations; mais en même temps, il est important de donner aux chrétiens une conception claire de son statut et de son caractère.

« La Société des Nations n'est pas un gouvernement; elle n'a pas de pouvoir en dehors de ses groupes constituants. Ceux qui la critiquent pour ce qu'elle a fait ou n'a pas fait critiquent en réalité tous les gouvernements (ou certains gouvernements) des pays qui la composent. Bien des désillusions et des malentendus sont sortis de cette tendance qui voulait prêter à la Société des Nations des qualités qu'elle n'avait pas et ne pouvait pas avoir, et qui faisait qu'on fondait sur elle trop d'espoirs (1). »

(1) Le rapport continuait ainsi :

« La Société des Nations n'est ni une mystique ni une Eglise. Son domaine est celui de la politique quotidienne et de l'administration. Et le fait que les Gouvernements se sont voués par elle à un grand idéal (celui de la paix et de la coopération pacifique), ne devrait pas amener les chrétiens à identifier leurs espérances avec les réalités actuelles. Toutefois, en tant qu'organisation permanente de coopération entre une cinquantaine de Gouvernements indépendants, la Société des Nations représente l'effort le plus considérable qui ait été fait au cours de l'histoire pour permettre aux Gouvernements de concerter

C'était définir fort clairement le caractère de la Société des Nations et placer là où elle doit l'être, c'est-à-dire sur chacun de ses membres, la responsabilité des échecs de la Société des Nations.

Il faut mentionner encore la conférence d'experts convoquée par le Conseil œcuménique des Eglises en juillet 1939. Le rapport des experts, qui eut au sein des Eglises un écho considérable, dit :

« Il faut faire comprendre aux peuples de nos Etats respectifs que, pour rendre les principes chrétiens de vie nationale opérants, entre nations, *il faut qu'il existe, sous une forme quelconque, un organisme international qui offre des possibilités de consultation et de coopération.* L'expérience de la vie nationale montre clairement que la simple affirmation de principes de conduite ne suffit pas à les faire mettre en pratique. Même si nous pouvions supposer la meilleure volonté possible entre les nations, elles auraient besoin d'une sorte de forum commun pour leurs échanges de vues et l'ajustement de leurs exigences opposées. Un organisme quelconque est plus nécessaire encore, d'une part pour empêcher les actes isolés de violence et, d'autre part, pour que la pression de l'opinion publique, dans toutes les nations, obtienne l'application des principes de justice entre elles. »

2. — *L'attitude des adeptes de ces Eglises, envers la Société des Nations.*

Les milieux protestants, suivant les directives du mouvement œcuménique, ont été en général assez favorables à la Société des Nations.

a) Il en fut ainsi dans les pays qui faisaient partie de la Société des Nations, notamment en Grande-Bretagne, dans les pays scandinaves, en Tchécoslovaquie, aux Pays-Bas, en Suisse, en France, avec, ici ou là, des réserves ou des froideurs plus ou moins marquées.

Une exception doit être faite pour l'Allemagne (jusqu'en 1935 Membre de la Société des Nations) (1). Là, les milieux protestants, influencés par le courant nationaliste dominant, ont en général pris position contre la Société des Nations. Epousant les thèses en faveur en Allemagne, ils lui reprochaient d'être liée au traité de Versailles et de n'avoir pas assuré à l'Allemagne l'égalité de droits avec les autres grandes Puissances.

b) Les Etats-Unis sont le seul pays où prédomine l'élément protestant qui soit resté en dehors de la Société des Nations. Les milieux protestants n'y ont pas pris parti pour la Société des Nations. Cependant, plusieurs Eglises se sont prononcées pour une certaine collaboration internationale. De nombreux dirigeants des Eglises protestantes ont préconisé l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale, ce qui était, pratiquement, assez peu de chose. Dans l'ensemble, les Eglises américaines ont suivi la tendance

leurs plans et d'agir en commun. Elle tend à établir un système d'interdépendance politique correspondant à l'interdépendance économique qui caractérise la civilisation moderne. »

(1) L'Allemagne fit partie de la Société des Nations du 8 septembre 1926 au 21 octobre 1935.

pacifiste et condamné la guerre sans voir la nécessité d'une organisation internationale. Elles ont plus ou moins reflété à cet égard les préjugés nationaux dominants.

3. — *Le caractère de l'internationalisme de ces Eglises.*

En Europe continentale, dans la mesure où le protestantisme avait une orientation internationale, il a pris parti pour la sécurité collective.

Le protestantisme anglo-saxon, assez optimiste, fortement teinté de pacifisme, a été en général réfractaire (Etats-Unis) ou réticent (Grande-Bretagne) à l'égard de la sécurité collective et des obligations internationales. Les protestants ont, dans une large mesure, reflété une conception suivant laquelle les affirmations de bonne volonté, les conseils de morale, les colloques internationaux (entrevues et conférences) étaient tout ce qu'il fallait pour régler les différends internationaux. De ce fait, le Pacte Briand-Kellogg a obtenu une grande popularité dans certains milieux protestants.

L'objection de conscience s'est développée au sein du protestantisme et c'est là qu'elle a trouvé le plus de partisans, encore que ceux-ci soient restés une petite minorité.

Le désarmement, conçu comme l'élément essentiel de l'ordre international et de la sauvegarde de la paix, a trouvé une adhésion très large et très fervente.

Comme les Eglises anglo-saxonnes ont été les plus actives dans le mouvement international protestant, leurs conceptions ont tendu à prévaloir.

Il faut noter toutefois qu'une évolution assez marquée de ces conceptions s'est produite dans les années qui ont précédé la guerre. A la conférence d'Oxford de 1937, la plus représentative des conférences tenues, les Eglises prirent parti contre la souveraineté illimitée des Etats et furent en faveur d'une organisation juridique des relations internationales. La conférence déclara notamment :

« Dans la mesure où le mal actuel est de nature politique, il a sa racine dans la prétention de chaque Etat à être seul juge de sa propre cause. L'abandon de cette prétention et l'abolition de toute souveraineté nationale absolue (du moins en ce domaine) sont un devoir que l'Eglise devrait rappeler avec insistance aux nations. »

Et la conférence des experts convoquée par le Conseil œcuménique des Eglises en juillet 1939 ajouta :

« ... Nous devons admettre que le règne de la loi ne peut pas se réaliser tant que reste possible le recours à la violence. Il appartient à la communauté internationale d'éliminer cet élément d'insécurité *en créant un barrage efficace contre l'usage de la force.* Il ne suffit pas pour cela que des nations renoncent pour leur part à l'usage de la violence. Elles ont aussi à prendre, en bonnes voisines, leur part de responsabilité pour le maintien de l'ordre dans la communauté internationale... »

Dans un autre ordre d'idées, on note que les milieux protestants ont souvent suivi la pente de leurs sympathies religieuses et nationales : indulgence pour les pays protestants et germaniques, sévérité pour les pays catholiques et latins, manque d'intérêt pour les pays slaves (orthodoxes ou catholiques). Mais on ne peut pas dire que cette attitude soit typiquement protestante; dans les pays catholiques on nota des réactions semblables : éloignement vis-à-vis des pays protestants auxquels on attribuait des vues égoïstes dissimulées sous de grands principes, sympathie et indulgence à l'égard des pays catholiques et latins.

Pour conclure, en ce qui concerne la Chrétienté, nous rappellerons une opinion de Lord Cecil selon laquelle le sentiment religieux est beaucoup plus faible aujourd'hui que le sentiment national. Ceci est certainement vrai pour un assez grand nombre d'individus tièdes ou presque indifférents en matière religieuse. Mais ce qui surprend davantage : des chrétiens fervents et des autorités religieuses, lorsqu'il s'agit de fixer leur attitude en matière de politique internationale, sont bien davantage déterminés par les préjugés, les passions, les égoïsmes de leur milieu national que par les principes chrétiens. Cela est vrai des chrétiens de toutes obédiences : catholiques et protestants.

SECTION III. — L'Islam.

Les pays musulmans ont joué un rôle dans la Société des Nations. Presque tous les pays islamiques sont entrés dans la Société des Nations : l'Iran en 1920, la Turquie et l'Irak (antérieurement sous mandat) en 1932, l'Afghanistan en 1934, l'Egypte en 1937. Il ne faut pas oublier que l'Inde comprend un très grand nombre de musulmans.

Dans l'histoire de l'Islam, le glaive a joué un grand rôle et les traditions militaires sont restées en grand honneur. Cela n'a pas empêché les pays islamiques de comprendre l'idéal de la Société des Nations et d'en être des membres loyaux. Aucun d'eux ne l'a quittée dans la période de son déclin. Ces pays, plus spécialement la Turquie, ont compris mieux que d'autres la valeur de la sécurité collective, la grandeur d'une politique associant la force à la cause de la justice et de la liberté des peuples, et ils se sont montrés prêts à accepter les risques et les sacrifices nécessaires pour organiser la défense mutuelle des peuples dans le cadre régional et universel, et dresser des barrières efficaces contre l'agression.

Certes, la Turquie républicaine est un pays imprégné de la pensée occidentale; cependant, elle vit également sur une culture musulmane plus que millénaire.

La religion musulmane ne comporte pas de hiérarchie et de clergé pouvant parler en son nom, mais les manifestations des personnalités et de l'opinion musulmanes prouvent que l'Islam a vu avec faveur la Société des Nations et approuvé son idéal.

CHAPITRE IV

LES PARTIS POLITIQUES

SECTION I. — Généralités.

Il n'y a rien de plus international que les idées politiques. Tous les partis et groupements politiques se rattachent à des mouvements d'idées, des courants de pensée, des doctrines philosophiques, qui ne sont pas limités à un pays mais ont été élaborés par la communauté humaine. Evidemment, la part de chaque pays a été plus ou moins grande, mais alors même qu'un pays joue un rôle prépondérant dans l'élaboration et la réalisation d'une doctrine ou d'un système politique, il n'arrive jamais qu'il ait trouvé dans son seul fond tous les éléments de la doctrine ou du système. Par ailleurs, quand doctrine et système ont triomphé dans un pays ils se répandent au dehors.

Le mouvement nationaliste, si fort dans le monde moderne, est, autant que les mouvements poursuivant des fins communes à l'ensemble de l'Humanité, de caractère international par son inspiration.

Cependant, il y a des différences considérables :

1. — Certains partis poursuivent un but identique, mais la poursuite même de ce but les oppose aux partis de même caractère des autres nations.

Ainsi, obéissant aux mêmes principes et aux mêmes sentiments, les partis nationalistes opposent les peuples les uns aux autres. C'est la lutte pour la domination, pour l'avantage particulier.

Cependant, plusieurs nationalismes peuvent s'unir pour mieux dépouiller les autres peuples, quitte à se disputer ensuite entre eux. Ainsi, l'hitlérisme et le fascisme se donnèrent la main.

Des partis nationalistes pourront même faire taire leur inimitié pour mieux venir à bout de leurs adversaires de l'intérieur. Ainsi beaucoup de nationalistes français, dont l'hostilité à l'Allemagne semblait irréductible, se sont rapprochés de l'Allemagne hitlérienne dans la pensée qu'elle les aiderait à vaincre la démocratie et surtout le socialisme et le syndicalisme ouvrier.

2. — Certains partis poursuivent un but commun de telle sorte que l'action du parti dans un pays donné aide sans la contrarier l'action des partis similaires dans les autres pays.

C'est le cas des partis démocratiques, socialistes, chrétiens, qui visent chacun dans le cadre national à réaliser les principes démocratiques, socialistes ou chrétiens.

3. — Certains de ces partis vont plus loin; ils ne sont pas seulement unis du point de vue moral par la communauté des principes, ils sont

unis organiquement, ils forment un parti international à vocation universelle qui comprend des sections nationales. Seuls, ont répondu à cette conception le parti socialiste (seconde Internationale) et le parti communiste (troisième Internationale).

SECTION II. — Partis de caractère national.

Quoique ces partis ne soient pas les éléments d'un parti international, des contacts réguliers ou occasionnels peuvent exister entre eux. Les partis de même tendance, se réclamant des mêmes principes, pourraient constituer des sortes d'unions ou de fédérations internationales.

En fait, des contacts ont parfois eu lieu entre partis nationaux, mais ils ont été peu fréquents et ont eu peu de portée pratique. Ils ont peu contribué à affirmer une politique et à réaliser une action commune.

Les diverses familles de partis.

I. — Partis démocratiques.

a) Il existe une Union interparlementaire qui vise à grouper tous les membres des parlements de quelque opinion qu'ils soient. Tous les membres des assemblées parlementaires ont, du fait de leur qualité, un certain caractère démocratique.

L'Union interparlementaire, qui fut du reste beaucoup plus vivante autrefois que maintenant, a discuté dans ses congrès des questions politiques générales, y compris les questions internationales. Son efficacité fut restreinte. Elle a pu créer quelques contacts et liens personnels, mais on ne saurait dire qu'elle ait contribué dans une mesure sensible à la coordination de l'action des parlementaires des divers pays en matière internationale.

b) Certains partis, les partis « libéraux » du XIXe siècle et les partis « radicaux » du XXe, ont plus spécialement représenté la pensée démocratique.

Attachés aux droits et à la liberté de l'individu dans le domaine intérieur, aux droits et à la liberté des peuples en matière internationale, ils semblaient devoir être animés par une pensée commune et mener une action commune en matière internationale. Il en fut bien ainsi dans une certaine mesure pendant la période ascendante de la démocratie et du parlementarisme. Depuis lors, le niveau intellectuel et moral des partis et des parlementaires a baissé, l'horizon s'est rétréci, l'attachement aux principes est devenu plus apparent que réel. Concurrencés par le socialisme, absorbés par les questions de politique intérieure, distraits parfois par le service d'intérêts particuliers, les parlementaires démocratiques n'ont pas senti entre eux une solidarité assez forte de pays à pays pour qu'ils synchronisent effectivement leurs politiques internationales respectives et qu'ils

donnent à la cause internationale un appui capable de forcer le succès !

Certes, les partis démocratiques ont affirmé leur attachement à la cause de la paix et de la concorde internationale et ils se sont déclarés partisans de la Société des Nations. Ainsi, en France, le parti radical n'a jamais varié dans son adhésion aux principes de la Société des Nations et n'a cessé d'affirmer sa fidélité à l'Institution. Mais, dans les déclarations de ces partis, il y avait plus de verbalisme que de foi. En fait, le soutien des principes et de l'Institution a été, comme on l'a dit plus haut, le plus souvent faible et maladroit.

II. — Partis conservateurs.

Sans être nécessairement antiparlementaires et antidémocratiques, les partis conservateurs représentaient la tradition et une certaine résistance aux innovations.

Au cours du XIXe siècle ils étaient, à leur manière, attachés à l'internationalisme; ils se sentaient rapprochés, en dépit des frontières, par leurs principes communs.

Depuis la fin du XIXe siècle, sous l'effet de diverses causes, les partis conservateurs ont été de plus en plus envahis par un nationalisme qui, originairement, leur était étranger. Cela se produisit avant même que le fascisme existât.

Quoi qu'il en soit, sous prétexte de ne pas perdre de vue les intérêts nationaux, de sauvegarder l'idée de Patrie qu'ils accusaient le socialisme de répudier ou de négliger, d'éviter les illusions et les utopies, ils ont assez souvent, en fait, encouragé le repliement des nations sur elles-mêmes, préconisé une politique de combinaisons égoïstes ou machiavéliques et desservi en définitive la cause de la paix et de l'ordre international. Ainsi en fut-il en France et dans d'autres pays latins.

Dans certains pays de l'Europe continentale, le fascisme, dans une certaine mesure, absorba ou supplanta les anciens partis conservateurs anémiés et découragés, ou bien il les influença en altérant leurs principes et changeant leur attitude. Les conservateurs étaient par principe des modérés et des traditionnalistes, le fascisme tendit à les rallier à la cause de la violence et de l'aventure.

Ce phénomène, il est vrai, ne fut pas général et n'eut pas partout la même intensité. En Grande-Bretagne, le parti conservateur resta un parti démocratique et il compta des personnalités marquantes qui luttèrent pour la cause de la Société des Nations. De même, en Suisse, aux Pays-Bas, dans les pays Scandinaves, la déviation fut faible.

III. — Partis chrétiens.

Les partis chrétiens, la plupart d'inspiration catholique (centre allemand, parti catholique belge, etc...), quelques-uns d'inspiration protestante (chrétiens historiques néerlandais), n'existaient point partout. Ils avaient chacun leur physionomie propre et peu de relations suivies entre eux.

Ils furent en général plutôt favorables à la collaboration internationale et, avec plus ou moins de réserves, ils donnèrent un appui à la Société des Nations.

SECTION III. — Partis internationaux.

Ce sont les deux partis issus du marxisme, savoir le parti socialiste (deuxième Internationale) et le parti communiste (troisième Internationale).

Le principe de ces deux partis est le même : les prolétaires de tous les pays sont étroitement solidaires et ils doivent s'unir contre la classe capitaliste qui est leur ennemie. Ainsi, le socialisme marxiste pose un principe international au-dessus du principe national.

Si cette conception internationale est réellement pratiquée -- c'est le cas pour le communisme — le nationalisme est effectivement dominé. Mais le triomphe de l'internationalisme est subordonné au triomphe même du socialisme qui est à sa base. Le nationalisme avant la guerre avait tiré parti de cette situation; il tendit à rallier tous les adversaires du marxisme en représentant l'internationalisme comme une thèse propre au marxisme.

Si cette conception internationale du socialisme n'est pas réellement vécue — et le plus souvent elle ne le fut pas par les partis socialistes — il en résulte une certaine confusion et, le cas échéant, une duperie. L'internationalisme radical que l'on affirme est un peu vain et la pensée reste imprégnée de nationalisme dissimulé ou inconscient. Par exemple, d'importants éléments de la social-démocratie allemande avant et après la guerre de 1914 participaient au nationalisme régnant dans leur pays !

I. — **Le parti socialiste** (seconde Internationale).

1. — *Attitude générale vis-à-vis de la question internationale et de la Société des Nations.*

Les différentes sections nationales du parti socialiste eurent chacune leur physionomie propre, en raison de la psychologie, des traditions et des circonstances historiques particulières à chaque pays et au parti socialiste de ce pays.

Sous ces réserves on peut noter quelques attitudes générales caractéristiques de l'Internationale socialiste dans son ensemble.

a) Les socialistes furent partisans de l'internationalisme dont ils se posèrent en champions.

Mais, en dépit de leurs affirmations internationalistes radicales, il arriva que, dans tels ou tels pays, les préjugés et sentiments nationalistes restèrent sous-jacents dans certains éléments du parti. Il eût été préférable qu'il y eût moins d'internationalisme dans les mots et plus d'internationalisme dans la réalité.

L'internationalisme des socialistes était exclusif. Ils semblaient

détenir le monopole de la cause de la paix. L'effort des autres leur paraissait illusoire et leur collaboration n'était pas recherchée.

L'internationalisme des socialistes était axé sur cette idée fondamentale que la guerre était le produit du capitalisme. De là, la tendance à mettre tous les pays « capitalistes », qu'ils fussent démocratiques ou non, pacifiques ou belliqueux, dans le même sac et à leur attribuer des torts équivalents. De là, pendant longtemps, la méconnaissance de ce fait que les dirigeants capitalistes étaient les derniers à désirer la guerre (1).

Ce n'est qu'après le triomphe du national-socialisme en Allemagne et la multiplication des dictateurs de caractère fasciste, qui proscrivaient ou bridaient les partis socialistes, que les socialistes modifièrent leur point de vue. Mais ils avaient du mal à oublier la vieille chanson et à reconnaître franchement que le nationalisme, dont le fascisme et le national-socialisme représentaient les formes les plus virulentes, était la cause première et directe du danger de guerre.

b) L'attitude des socialistes vis-à-vis de la Société des Nations présenta, dans l'espace et surtout dans le temps, des variations notables.

Jusqu'aux environs de 1933, la seconde Internationale, tout en défendant des conceptions internationales allant dans le sens des principes de la Société des Nations, se tint à l'écart de cette Institution regardée comme une institution bourgeoise à la fois compromettante et sans efficacité. Cela n'empêcha pas toutefois certains socialistes membres de gouvernements de collaborer avec la Société des Nations.

Vers 1933, il se produisit un changement : le triomphe du nazisme en Allemagne, plus tard l'entrée de l'U. R. S. S. dans la Société des Nations amenèrent les socialistes à modifier leur attitude et à collaborer dans une certaine mesure avec la Société des Nations.

Cependant, le soutien accordé à celle-ci resta froid et condescendant; la Société des Nations semblait quelque chose de bien timide et d'imparfait en face du socialisme représenté comme l'unique espoir de paix de l'Humanité. On fit peu pour la faire connaître à l'opinion influencée par l'Internationale socialiste et pour l'intéresser directement à ses efforts.

c) La politique étrangère de l'Internationale socialiste et de ses diverses sections nationales fut grandement influencée par le souci de l'intérêt du parti et les revendications de telle ou telle section nationale

(1) Dans une thèse pourtant favorable à la sécurité collective, présentée par Otto Bauer, Théodore Dan Amédée Dunois et Jean Zyromski, les auteurs terminent par ces observations :

« L'expérience a démontré que la crainte de la révolution, après la guerre, est ce qu'il y a de plus fort pour détourner de la guerre les classes et les Gouvernements capitalistes. Cette crainte est plus efficace que ne le sont tous les pactes, y compris celui de la Société des Nations. En se montrant résolue à utiliser la guerre pour renverser le capitalisme, l'Internationale fera ce qui peut être fait de plus efficace pour la cause de la paix. » (*L'Internationale et la Guerre*, 1935, p. 30.)

La constatation initiale était juste, mais la tactique proposée ensuite fort maladroite; elle ne pouvait que contribuer à amener les milieux capitalistes à préférer la soumission à la guerre, à vouloir l'échec des sanctions, Munich, Rethondes... !

influente. Ainsi, on eut tendance à miser sur la social-démocratie allemande, comme si, d'une part, celle-ci représentait la plus grande force en Allemagne et était assurée de l'avenir, et comme si, d'autre part, on pouvait entièrement faire fond sur l'esprit international de ladite social-démocratie.

Le traité de Versailles fut l'objet de critiques excessives. On ne voulut voir que ses imperfections et on en exagéra l'importance.

d) Le parti socialiste fut fortement marqué de pacifisme. Avant la première guerre mondiale, l'antimilitarisme avait animé certains éléments socialistes, notamment dans la section française, et la tendance antimilitariste marqua l'esprit général du parti.

Après la première guerre mondiale, c'est le pacifisme qui domina. La lassitude et l'épuisement laissés dans les pays démocratiques par la guerre faisaient en effet du pacifisme un excellent article de propagande. Or, plus les partis socialistes perdaient le caractère révolutionnaire, plus ils devenaient électoraux; ils ne manquèrent donc pas d'exploiter la veine du pacifisme. Ainsi, ils mirent l'accent avant tout sur le désarmement international; ils poussèrent autant qu'ils purent, et parfois avec succès, à la réduction unilatérale des armements nationaux.

Le refus d'envisager la guerre, la fuite devant le danger de guerre furent le propre de beaucoup de socialistes.

e) En ce qui concerne la sécurité collective, les socialistes lui donnèrent une adhésion réservée en la reléguant au troisième plan. Cette acceptation resta en somme théorique.

En effet, la sécurité collective suppose en premier lieu qu'on est résolu, si besoin est, à employer la force contre un agresseur éventuel. Cela demande une préparation morale, la croyance à la possibilité de l'événement, une franche acceptation du devoir militaire. Se refuser à croire à la possibilité d'une nouvelle guerre, ne prôner avec insistance et flamme que le désarmement, parler peu de la sécurité collective et en faisant croire que la seule menace de la sécurité collective suffit à empêcher l'agression, ou que les seules sanctions économiques sont suffisantes, c'est en réalité, comme nous l'avons déjà dit, ne donner qu'une adhésion illusoire à la sécurité collective.

En second lieu, la sécurité collective suppose un armement matériel suffisant chez ceux qui sont appelés à l'assurer. Le Labour party britannique se rallia à la thèse de la sécurité collective à partir de 1934-1935, mais il ne tira pas toutes les conséquences nécessaires du principe, et c'est ainsi qu'en 1939 il s'opposait encore à l'établissement de la conscription en Angleterre, alors que le péril allemand était plus menaçant que jamais.

2. — *Attitude particulière des différentes sections du parti socialiste.*

Si l'on considère les grandes sections nationales du parti socialiste, c'est-à-dire la française, l'anglaise, l'allemande, on constate des différences marquées entre elles.

La *section française* du parti socialiste, à l'origine révolutionnaire en principe et à moitié démocratique en fait, était devenue après la première guerre mondiale, et surtout depuis la scission avec les communistes, à la fois démocratique et réformiste. Cependant, cette évolution s'était faite dans l'équivoque et on voulait laisser subsister quelques-unes des apparences d'un parti révolutionnaire.

La politique étrangère offrait la meilleure occasion de conserver l'équivoque. La section française était de tendance antimilitariste; par là s'exprimait une tradition libertaire et négative vivante dans la classe ouvrière et certains milieux intellectuels; dénigrer l'armée c'était combattre l'autorité représentée par la hiérarchie et la discipline stricte de l'armée. On ne répudia donc pas l'antimilitarisme, au contraire, et cela conduisit à maintenir le refus du budget de la guerre jusqu'à 1936 et à concentrer pratiquement sur le désarmement toute la revendication internationale.

Le pacifisme auquel la guerre de 1914 avait prédisposé l'opinion française reçut en outre la plus large adhésion du parti : prétendre qu'on éviterait la guerre en refusant de l'envisager, affirmer qu'il était toujours possible de s'assurer la paix en négociant et en faisant des concessions, étaient des thèmes qui, en même temps, répondaient aux convictions de la plupart des chefs et avaient l'avantage d'être d'un excellent rendement électoral; ils plaisaient en effet aux électeurs dégoûtés de la guerre et désireux de croire qu'on pouvait l'éviter facilement et à peu de frais.

Le pacifisme et l'antimilitarisme devaient entrer en conflit avec l'antifascisme qui conduisait à prendre position contre Mussolini et Hitler. Dans ce conflit, le pacifisme fut le plus fort. Léon Blum disait vrai quand, dans le débat qui eut lieu à la Chambre en octobre 1938, il revendiquait pour le parti socialiste le mérite d'avoir développé « l'esprit de paix » qui avait permis les accords de Munich ! Aussi bien, en juillet 1940, la majorité des élus socialistes votèrent les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain, par faiblesse, lâcheté ou arrivisme, mais aussi parce qu'il avait conclu l'armistice, qu'il représentait la politique du refus de la continuation de la guerre.

Vis-à-vis de la Société des Nations, la section française du parti socialiste pratiqua, jusqu'aux environs de 1933, une politique systématique d'abstention. Aucun élu socialiste ne devait siéger à Genève.

Le *parti travailliste anglais* est, lui, essentiellement et ouvertement réformiste et démocratique.

En matière de politique étrangère il fut fortement imprégné de pacifisme, pacifisme qui parfois provenait d'influences religieuses. De là, l'intérêt presque exclusif que pendant longtemps il porta au désarmement considéré comme condition nécessaire et suffisante de la paix.

Par ailleurs, si le parti travailliste était, par sa doctrine et par ses intentions, le plus international des partis britanniques, cependant, du fait de son recrutement, de l'ignorance de l'étranger et des choses internationales qui caractérisait un grand nombre de ses membres et la plupart de ses dirigeants, il était imprégné de préjugés insulaires; ainsi, les vieilles traditions antifrançaises et progermaines l'amenèrent

à faire à la légère confiance à la bonne volonté allemande, à plaindre énormément les malheurs de l'Allemagne, à dénoncer au contraire l' « impérialisme » et le « militarisme » français, à ne pas accorder à la sécurité collective, et en général à la politique imposant aux Etats des obligations internationales importantes, le soutien qu'il fallait. Le préjugé insulaire, l'isolationnisme inconscient neutralisaient, dans une certaine mesure, l'internationalisme qu'on prétendait pratiquer !

Cependant, il se produisit, dès 1934, une évolution considérable dans les milieux travaillistes. Il s'opéra un ralliement sincère à la thèse de la sécurité collective. Ce ralliement représentait en réalité une répudiation du pacifisme antérieur. Il semble cependant que ce soit plutôt les milieux syndicalistes que le parti lui-même qui aient été les initiateurs de cette évolution, qu'un certain nombre de personnalités du Labour Party ne suivirent qu'à regret ou ne suivirent pas du tout, restant enlisées dans un pacifisme faible et sentimental.

Le *parti social-démocrate allemand* d'après guerre différait profondément des partis précités.

Pas du tout révolutionnaire, réformiste, il était démocratique en principe, mais sans flamme et sans tempérament. Ses cadres souffraient d'un complexe d'infériorité vis-à-vis des partis conservateurs, de l'ancienne aristocratie et des militaires, à l'égard desquels ils eurent des faiblesses et des complaisances. Tandis qu'à l'extérieur il servait à rassurer les partis démocratiques étrangers et à obtenir la sympathie de la seconde Internationale aux revendications allemandes, à l'intérieur il combattait faiblement ou maladroitement le pangermanisme et le militarisme allemand. Plusieurs des chefs sociaux-démocrates approuvaient plus ou moins les prétentions du nationalisme allemand. Des ministres socialistes furent complices de la Reichswehr et favorisèrent le réarmement de l'Allemagne.

Le *parti socialiste belge* fut divisé au point de vue de la politique extérieure.

Certains éléments, représentés par M. de Brouckère, prirent position pour une politique courageuse d'ordre et de sécurité internationale. Ils ne furent pas les plus nombreux et le courant dominant, ayant à sa tête Henri de Man, poussa à une politique de neutralisme et de repliement des peuples sur eux-mêmes qui signifiait l'effacement de la Société des Nations et la voie ouverte aux agresseurs.

Le *parti socialiste néerlandais* refléta l'esprit général de la deuxième Internationale : en même temps que favorable à la collaboration internationale il fut pacifiste, de tendance antimilitariste et peu chaud pour la sécurité collective.

Les *partis socialistes scandinaves* représentaient au point de vue extérieur les tendances pacifistes les plus extrêmes. Ils rejetaient délibérément la sécurité collective, c'est-à-dire l'idée d'une résistance armée à l'agresseur, et ils étaient partisans d'un désarmement inconditionnel. Ces vues prévalurent complètement au Danemark, qui réalisa en fait le désarmement et renonça à se défendre. Le socialisme suédois fut moins radical à cet égard.

II. — **Le parti communiste** (troisième Internationale).

L'internationalisme du parti communiste fut très différent de celui du parti socialiste.

Le parti communiste était révolutionnaire en fait aussi bien qu'en théorie. Il tenait pour la dictature et non pour la démocratie, et même son organisation était dictatoriale. En fait, il était dirigé par le parti communiste de l'U. R. S. S., grande Puissance où le socialisme avait triomphé.

L'internationalisme du parti communiste était fondé sur le socialisme. D'une part, croyant à la valeur des méthodes de force, il excluait tout pacifisme. D'autre part, il rejetait comme de vaines idéologies les notions juridiques de l'internationalisme « bourgeois ».

Invariablement attaché à son but et convaincu de l'excellence de ce but, le parti communiste manifesta, quant au choix et à l'emploi des moyens, le plus grand opportunisme.

On peut distinguer trois attitudes différentes du communisme jusqu'au commencement de la seconde guerre mondiale :

1re période (1920-1933). — L'Internationale communiste est opposée aux démocraties occidentales; elle mène, en matière internationale, une action parallèle à celle de l'Italie fasciste et du nationalisme allemand. Elle condamne le traité de Versailles, traite la Société des Nations avec plus ou moins de dédain et d'hostilité.

Les raisons de cette attitude sont diverses : en premier lieu, les démocraties occidentales ayant, à la suite du traité de Brest-Litovsk, pris parti pour les Russes blancs contre la Russie soviétique, celle-ci tendit de ce fait à voir des ennemis en la France et l'Angleterre, leaders de la Société des Nations. En second lieu, l'U. R. S. S., qui croyait ne rien avoir à redouter de l'Allemagne vaincue, pensait que les pays vaincus en général, et plus particulièrement l'Allemagne, pays très industrialisé et possédant un fort parti communiste, pouvaient plus facilement que les autres être gagnés au communisme.

2e période (1933-23 août 1939). — Pendant cette période, l'Allemagne hitlérienne pratiqua une politique anticommuniste et antirusse.

Pour conjurer la menace hitlérienne, l'U. R. S. S. entra dans la Société des Nations, se fit le protagoniste de la sécurité collective et chercha l'alliance des autres pays menacés par l'Allemagne, particulièrement de la France. Les partis communistes changèrent donc radicalement d'attitude. Dans les pays démocratiques, ils approuvèrent la défense nationale, prirent catégoriquement position pour la Société des Nations et la sécurité collective.

Mais cette politique s'avéra peu profitable. Les gouvernements des démocraties occidentales considérèrent l'appui russe comme un pis aller; ils traitèrent l'U. R. S. S. avec désinvolture tandis qu'ils prodiguaient les attentions et les concessions à l'Allemagne hitlérienne et à l'Italie fasciste dans l'espoir de les apaiser. En Angleterre, et surtout en France, un élément de l'opinion disposant de grands journaux et non sans influence sur le gouvernement, voyait plus ou moins en

l'Allemagne nazie et l'Italie fasciste des alliées contre le communisme, et c'est sans déplaisir qu'il aurait assisté à une agression de l'Allemagne contre l'U. R. S. S.

3e période (à partir du 23 août 1939-22 juin 1941). — L'U. R. S. S. n'avait pas adhéré à la Société des Nations et à la sécurité collective par principe, mais par intérêt. Aussi bien elle renversa sa politique en concluant le 23 août 1939 un Pacte avec l'Allemagne, quand elle crut y trouver un avantage. D'une part, ce Pacte qui rendait certaine la guerre entre l'Allemagne et les démocraties occidentales, paraissait conjurer le danger d'une agression allemande contre l'U. R. S. S., plus efficacement qu'une politique fondée sur la Société des Nations et l'entente avec les démocraties occidentales (1). D'autre part, le Pacte germano-soviétique permettait à l'U. R. S. S. de changer à son profit l'ordre territorial (Pays baltes, Pologne, Bessarabie) établi au lendemain de la première guerre mondiale, que la France et la Grande-Bretagne voulaient maintenir.

A la suite de l'accord germano-soviétique, les partis communistes changèrent une nouvelle fois d'attitude. Ils cessèrent d'être anti-allemands et dénoncèrent à nouveau l'impérialisme des démocraties occidentales.

Pour conclure, l'internationalisme du parti communiste est sans aucun doute réel; mais dans le passé il a reposé uniquement sur le communisme, il n'a eu en vue que les intérêts de celui-ci. L'hostilité ou la faveur manifestée à la Société des Nations n'a eu pour cause que des raisons d'opportunité.

(1) La France, alliée de la Tchécoslovaquie et champion en parole de la sécurité collective, avait, sous l'influence conjuguée des profascistes et des pacifistes, abandonné son alliée à l'Allemagne (septembre 1938, mars 1939) et trahi ses principes.

Si la France n'avait pas voulu se battre pour la Tchécoslovaquie démocratique, les chances qu'elle voulût se battre pour la Russie communiste étaient encore moins grandes.

CHAPITRE V

LA PROPAGANDE POUR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LA CAUSE INTERNATIONALE

Il n'existe pas de conception politique ou philosophique prétendant régner sur le monde qui ne s'appuie sur une ou plusieurs Organisations. Aussi bien devait-il exister des associations ayant pour objet de cultiver et répandre l'internationalisme. L'observation de ces groupements renseigne sur la force et les caractéristiques de l'internationalisme.

Il ne s'agira pas, dans ce chapitre, des Eglises et des partis politiques dont il a été question dans les deux chapitres précédents. Il ne s'agira pas non plus des associations internationales de caractère scientifique, artistique, sportif, philanthropique, etc..., qui contribuent au développement général de l'internationalisme sans que ce soit leur objet direct. Il s'agira des associations qui ont spécialement pour but le resserrement des liens internationaux, la paix, le succès de la Société des Nations (1).

Sans présenter des nomenclatures et des statistiques, nous essaierons de donner une vue générale des associations ayant pour objet l'internationalisme et de retracer leur évolution.

Pour saisir cette évolution, liée au développement de l'esprit international, il faut remonter au delà de la première guerre mondiale jusqu'à l'apparition des premières « sociétés de paix ».

SECTION I. — Les sociétés de paix jusqu'a 1914.

Les sociétés de paix firent leur apparition dans la première moitié du XIXe siècle, en France, en Suisse, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

Elles se multiplièrent et se développèrent dans la seconde moitié du XIXe siècle et au début du XXe siècle.

I. — La naissance des sociétés de paix.

A la veille de la guerre de 1914, il existe des sociétés de paix à peu près dans tous les pays. Cependant, c'est dans les pays démocratiques de l'Europe occidentale et aux Etats-Unis qu'elles sont les plus nombreuses et les plus développées. On note qu'il en existe en Allemagne avec des effectifs relativement élevés.

(1) Dans cette catégorie rentrent les associations qui poursuivent un but limité à un élément d'internationalisme, telles que l'Institut de Droit international et l' « International Law Association », qui ont pour objet l'étude et le développement du droit international public.

La liste de ces sociétés donne une impression de diversité et d'éparpillement. Dans un pays donné, on trouve plusieurs sociétés ayant un cadre national, des sociétés de caractère local (une ville) ou régional (une province). Ce trait est assez significatif. Il indique que le mouvement est né d'initiatives particulières répondant à un courant d'idées encore vague; il n'y a pas eu de lancement systématique de grand style, peu de fusions et d'unifications sont intervenues. On en est encore au premier stade de la vie d'une doctrine; les idées n'ont pas encore été éprouvées et approfondies et, parallèlement, l'organisation est encore sporadique !

Les nombreuses sociétés sont fédérées sur le plan national et international en vue principalement de la tenue de congrès nationaux et internationaux. Mais les liens restent assez lâches.

II. — Doctrines et tendances.

Deux tendances se partagent ces sociétés de paix, la tendance religieuse et la tendance juridique.

1. — Un assez grand nombre de ces sociétés sont d'inspiration religieuse, en général protestante. Pour faire régner la paix sur terre, bannir la guerre qui est l'expression du mal, on fait appel à la morale, à la bonne volonté, à la fraternité, à l'amour.

Ces sociétés font une place restreinte à la politique et à l'organisation internationale. S'adressant avant tout à la conscience individuelle, elles recèlent des tendances anarchistes, inconscientes du reste. D'une part, elles perdent un peu de vue que si la paix et la concorde internationale sont une affaire morale, elles sont aussi une affaire politique et qu'une société ne peut vivre pacifiquement sans droit et sans organisation. D'autre part, elles voient plus ou moins dans la conversion des hommes et l'instauration du Royaume de Dieu sur la terre la préface nécessaire à l'établissement de la paix. Or, comme cette condition ne sera jamais complètement remplie, y subordonner l'établissement d'un régime de paix et de justice internationale qui, même très imparfait, aurait une grande valeur, c'est pratiquement ajourner perpétuellement l'établissement de ce régime. On n'a pas attendu la conversion des hommes pour assurer l'ordre et la paix à l'intérieur des sociétés humaines au moyen de l'Etat. C'est justement l'imperfection des hommes qui rendait indispensable l'existence de l'Etat et celui-ci, sans attendre l'amélioration de l'homme, a assuré un ordre et une justice relative.

Les sociétés de paix d'inspiration religieuse avaient certainement raison de faire appel à des idées morales, mais leur tort a été de sous-estimer ou de négliger le facteur politique et juridique qui est un autre aspect essentiel du problème de la paix, et d'avoir trop fait fond sur l'action ou simplement sur le jugement individuel platonique du petit nombre de ceux auxquels elles s'adressaient.

Là était une des erreurs initiales du mouvement pacifiste.

2. — Il y a un autre groupe de sociétés qui sont à tendance « juri-

dique »; elles sont inspirées et dirigées par des professeurs, des juristes, des hommes politiques. Fréquemment le but de ces sociétés est indiqué par leur titre. Par exemple, elles visent l'arbitrage. Elles ne proposent pas la création d'une institution internationale permanente à compétence générale, d'une Société des Nations qui paraîtrait une chose extraordinaire, une utopie. Elles n'en ont peut-être pas même eu l'idée. C'est l'arbitrage assez souvent associé au désarmement qu'elles préconisent. On remplacera le verdict des armes par celui d'un arbitre et, par là, on éliminera la guerre et on assurera le règne du droit.

Cette vue n'est pas fausse, mais elle est un peu sommaire et étroite. Ce n'est qu'un embryon de doctrine. En effet, on perd de vue que les seuls différends, aussi bien dans l'ordre international que dans l'ordre interne qui, normalement, peuvent être réglés par un juge, sont les différends d'ordre juridique, ceux qui portent sur l'application du droit (1). S'il s'agit de créer un droit nouveau, d'abolir le droit existant ou d'aller délibérément au delà de ce droit, il faut recourir à un législateur décidant avec l'assentiment de ceux qui représentent la plus grande force ! Cette distinction essentielle des différends d'ordre politique et des différends d'ordre juridique, qui ne supprime pas l'intérêt de l'arbitrage international mais le limite considérablement, n'est pas aperçue.

III. L'influence de ces sociétés.

Les sociétés de paix de tous caractères ne constituent pas une grande force.

De nombreuses sociétés sont d'inspiration religieuse, mais cela ne signifie nullement qu'elles aient derrière elles les Eglises. Elles n'ont souvent l'adhésion et l'appui que d'une petite minorité des membres de ces Eglises. La masse des croyants est en général passive, indifférente, sceptique, voire hostile. Les Eglises comme telles, soumises parfois à des influences nationalistes, n'ont nullement entendu mettre leur autorité au service de la cause internationale et elles se sont bien gardées de tracer dans ce domaine un devoir positif à leurs fidèles.

Quant aux pacifistes « juridiques », professeurs, hommes politiques, ils ne sont, eux aussi, qu'une petite minorité au sein de leur milieu. Les gouvernants « sérieux », prudents, traditionnalistes, ne les suivent que de loin. On assiste bien à une éclosion de traités d'arbitrages (voir plus haut, p. 193) mais, comme on l'a dit, ces traités, accompagnés de réserves qui en réduisent considérablement la portée, sont généralement conclus entre pays dont les rapports sont bons et qui sont peu exposés à entrer en conflit !

(1) L'application du droit est une formule qui doit se comprendre d'une façon large. En appliquant le droit, le juge peut l'interpréter, le développer, c'est-à-dire de créer, mais ce n'est jamais que dans une mesure limitée.

SECTION II. — Les associations pour la Société des Nations et les sociétés de paix depuis la guerre de 1914.

La guerre allait être une épreuve pour les sociétés de paix et cette épreuve ne tourna pas à leur avantage.

En premier lieu, la guerre était un démenti à leurs prévisions et affirmations trop optimistes. Les pacifistes ont toujours eu l'illusion que le moyen d'éviter la guerre était de se persuader qu'elle n'aurait pas lieu. Ils se sont facilement suggestionnés eux-mêmes au point d'être aveugles à l'évidence, mais il n'était malheureusement pas en leur pouvoir de suggestionner ceux qui devaient prendre l'initiative de la guerre !

En second lieu, on constata que, dans certains pays belligérants qui portaient, sinon toute la responsabilité, du moins la plus grande responsabilité de la guerre, le mouvement pacifiste compta pour rien.

En troisième lieu, dans les pays neutres les pacifistes eurent tendance à se placer « au-dessus de la mêlée », à mettre injustement tous les belligérants dans le même sac !

Quoi qu'il en soit, la fondation de la Société des Nations créait une situation nouvelle. Il ne s'agissait plus de faire une propagande abstraite pour la paix et l'ordre international ou de proposer la création de procédures. La Société des Nations, institution permanente et à compétence générale, était l'instrument pratique qui devait servir à promouvoir la collaboration internationale. Ceux qui voulaient travailler au succès de l'internationalisme, devaient prendre parti pour la Société des Nations et en faire le centre de leur propagande.

Les anciennes sociétés pour la paix eussent peut-être pu s'adapter à la situation nouvelle. On jugea préférable de créer de nouvelles sociétés ayant expressément pour but de faire connaître la Société des Nations et de la seconder.

Il y eut donc deux sortes de sociétés. D'un côté, les associations nouvellement créées pour militer en faveur de la Société des Nations; de l'autre, les anciennes sociétés de paix ou même des sociétés nouvelles du même genre.

Ni les anciennes sociétés de paix, ni les associations pour la Société des Nations n'ont acquis un grand développement, et ce fait doit être relevé comme une preuve du peu d'intérêt de l'opinion pour les questions internationales et de la faiblesse de l'internationalisme.

I. — Les associations pour la Société des Nations.

Des associations pour la Société des Nations se sont constituées dans presque tous les pays du monde. Il ne sera question ici que de la Grande-Bretagne et de la France.

a) En Grande-Bretagne, la « League of Nations Union » a occupé la première place parmi toutes les sociétés visant, d'une façon générale, au développement de l'internationalisme.

L'objet de la « League of Nations Union » défini par elle-même est très significatif (1) :

En 1937, la « League of Nations Union » comptait 2.800 sections. Sa revue mensuelle tirait à 60.000 exemplaires (2). Elle avait organisé 3.476 réunions publiques (3). Son Président, Lord Cecil, n'était pas un Président pour la figuration, c'était un lutteur qui avait mis sans réserve son autorité et son talent au service d'une cause. Parmi les Présidents honoraires de l'Union on comptait, en 1937, le premier Ministre en fonction, deux anciens premiers ministres. Parmi les vice-Présidents, on comptait de nombreuses hautes personnalités religieuses, notamment l'Archevêque de Canterbury, plusieurs ministres et ex-ministres, notamment le ministre des Affaires étrangères en fonction.

Le Comité exécutif avait pour Président M. Gilbert Murray et comptait dans son sein des personnalités marquantes. La Commission parlementaire comptait 106 membres de la Chambre des Communes.

Sans doute, ce n'était encore qu'une minorité des dirigeants de la Grande-Bretagne qui faisait partie de la « League of Nations Union », et sans doute aussi certaines adhésions n'exprimaient pas un attachement profond à la cause de la Société des Nations. Néanmoins, la « League of Nations Union » présentait une certaine surface.

b) En France, la situation était assez différente. Il existait une Association française pour la Société des Nations, comptant deux catégories de membres : des adhérents individuels, au nombre de « quelques dizaines de milliers » (4), et des adhérents collectifs, principalement 600.000 anciens combattants. Mais des adhésions collectives sont très loin d'avoir la valeur des adhésions individuelles ! En réalité, l'Association française pour la Société des Nations avait beaucoup moins de notoriété, de vitalité et d'influence que la « League of Nations Union ».

Il faut dire qu'à côté de l'Association française pour la Société des Nations existaient d'autres sociétés — telle l'Association de la « Paix par le Droit » — qui, ensemble, constituaient la « Fédération française

(1) La « League of Nations Union » a pour but :

« 1. — D'obtenir l'acceptation confiante par le peuple britannique de la Société des Nations gardienne du droit international, organe de la collaboration internationale, arbitre en dernier ressort des différends internationaux et moyen suprême pour supprimer les injustices qui peuvent menacer la paix du monde.

« 2. — De favoriser la compréhension mutuelle, la bonne volonté, la pratique de la collaboration et des rapports loyaux entre les peuples.

« 3. — De préconiser le complet développement de la Société des Nations de façon qu'elle devienne une organisation universelle garantissant la liberté des nations, agissant comme tuteur et protecteur des races arriérées et des territoires non encore gagnés par la civilisation, maintenant l'ordre international et finalement délivrant l'Humanité de la guerre et de ses effets. »

(2) *Peace Year Book*, 1938, page 121.

(3) *The « League of Nations Union Year Book »*, 1938, page 48.

(4) (C'est ce que dit le *Bulletin de l' « International Federation of League of Nations Societies »*, 1938, n°s I-II, p. 111). On peut se demander si le pluriel en ce qui concerne les dizaines exprime exactement la réalité.

des Associations pour la Société des Nations », comptant 16 participants.

Toutes ces associations réunissaient peu d'adhérents. Leur activité était faible. Les conférences organisées par elles attiraient en général peu d'auditeurs; à égalité de talent et de notoriété des orateurs, elles en attiraient beaucoup moins que les réunions de partis.

A la tête de ces mouvements on trouvait des universitaires, quelques hommes politiques, principalement les ministres des Affaires étrangères (1), ceux du jour, de la veille et du lendemain pour lesquels la Société des Nations rentrait dans leur spécialité, quelques parlementaires peu nombreux, spécialisés dans les questions internationales, des délégués aux conférences ou commissions de la Société des Nations et quelques personnes ayant voué leur activité à la cause internationale. Ce qui frappe, c'est la rareté des représentants du monde politique et l'absence des dirigeants de tous ordres : écrivains, journalistes, chefs syndicaux, autorités religieuses catholiques, chefs d'entreprises, etc... Les partis politiques, notamment les grands partis de gauche qui se déclarent partisans d'une politique internationale, ne sont représentés que par quelques personnes — c'est le cas du parti radical — ou même ne sont pas représentés du tout — c'est le cas du parti socialiste (même à partir de 1933, date à laquelle le parti socialiste français cesse de bouder la Société des Nations).

Cette absence traduit un manque d'intérêt qui ne doit pas être pris dans tous les cas pour une complète indifférence. Il exprime parfois une conception étrange du rôle de la Société des Nations. Certains, qui croient à l'utilité de la Société des Nations, ne la considèrent pas comme une affaire qui les concerne. C'est pour eux une machine destinée à fabriquer la paix, le monde en profitera si l'affaire est bien organisée; mais on n'a pas à s'immiscer dans son fonctionnement ni à se poser de questions à son sujet. On regarde la Société des Nations comme une institution qui se suffit à elle-même, dont la gestion est l'affaire du ministre compétent et de techniciens, mais qui n'a pas besoin du concours actif de l'opinion !

II. — Les sociétés de paix.

A côté des associations pour la Société des Nations continuèrent d'exister des sociétés de paix. Certaines dataient d'avant la première guerre mondiale. D'autres virent le jour dans la période de l'entre deux guerres.

Ces associations présentent une assez grande diversité.

La plupart expriment le pacifisme qui, après la première guerre mondiale, s'engagea dans la voie étroite de l'antimilitarisme, du refus absolu de la guerre, de l'objection de conscience, toutes choses plus ou moins incompatibles avec le système des sanctions et même avec l'existence d'une Société des Nations efficace. En Grande-Bretagne, le

(1) Par exemple Georges Bonnet !

pacifisme radical se place généralement sur le terrain religieux. En France, il est d'inspiration libertaire anarchiste.

D'autres associations, sans se désintéresser de la Société des Nations, veulent poursuivre une œuvre qui leur paraît plus large que celle d'appuyer la Société des Nations ou, au contraire, elles visent des buts particuliers, tels que les échanges universitaires, la lutte contre les crises économiques et le chômage, etc...

Enfin, certaines font spécialement appel aux femmes ou aux jeunes gens ou aux membres de l'enseignement.

Les groupements de caractère pacifiste n'ont pas représenté une force organique, mais ils ont traduit un sentiment très répandu dans les pays démocratiques, né de la fatigue et des déceptions de la première guerre mondiale. Bien que ces groupements n'aient pas eu un grand rayonnement, ils trouvèrent une opinion toute préparée à retenir et à répandre leurs formules.

III. — Le Rassemblement universel pour la Paix (R. U. P.).

Le cas du Rassemblement universel pour la paix, fondé en septembre 1935 sur l'initiative de Lord Cecil et de Pierre Cot, présente un réel intérêt.

L'originalité du Rassemblement universel pour la Paix n'est pas tant son programme dans lequel on retrouve plus ou moins les principes des partis politiques à tendance internationale et des associations pour la Société des Nations (1). On note cependant le caractère catégorique du point 3 :

« Le renforcement de la Société des Nations pour prévenir et arrêter les guerres par l'organisation de la sécurité collective et de l'assistance mutuelle. »

Mais l'insertion de cette formule eût pu ne pas avoir de grande signification. Elle eût pu, comme de nombreuses formules, représenter une satisfaction donnée à une tendance, les tendances opposées obtenant une satisfaction correspondante. Dans ce cas, on vient vous dire : ceci est conditionné par cela, et ceci n'ayant pas été réalisé, cela n'a pas à s'appliquer. Par exemple, si l'on n'a pas mis sur pied un mécanisme pratique pour reviser les traités, on n'est pas fondé à faire jouer la sécurité collective, on laissera donc les mains libres à l'agresseur !

(1) Ces principes sont :

« 1. — L'inviolabilité des obligations résultant des traités.

« 2. — La réduction et la limitation des armements par accord international et la suppression des profits résultant de la production et du commerce des armes.

« 3. — Le renforcement de la Société des Nations pour prévenir et arrêter les guerres par l organisation de la sécurité collective et de l'assistance mutuelle.

« 4. — L'établissement, dans le cadre de la Société des Nations, d'un mécanisme efficace pour remédier aux situations internationales susceptibles de provoquer la guerre. » (*Congrès universel pour la Paix*, Bruxelles 1936, Edit. Labor, p. 6.)

Cependant, le R. U. P. présente un ensemble de traits caractéristiques.

Au point de vue des principes, il prend nettement parti pour la sécurité collective, c'est-à-dire pour la résistance à l'agresseur, et il donne son appui à la Société des Nations. Il voit par ailleurs dans le fascisme un fauteur de guerre dont il dénonce les agissements. Autrement dit, il est contraire à la politique dite d'apaisement faite de concessions et de passivité à l'égard des nationalismes qui menacent et qui prennent.

Au point de vue de sa composition, le R. U. P. est essentiellement un groupement de partis politiques, de syndicats, d'associations culturelles, religieuses, etc... Il opéra une grande concentration de forces (1).

Il y a un lien étroit entre la position prise par le R. U. P. d'une part et sa puissance et sa vitalité d'autre part.

En effet, en combattant le fascisme sur le plan international, en dénonçant sans ménagement ses entreprises, le R. U. P. parlait un langage qui touchait une foule de gens que les idées générales d'ordre et de justice internationale développées dans l'abstrait, c'est-à-dire sans les rattacher clairement aux problèmes brûlants du jour, eussent laissés plus ou moins froids. Le R. U. P. entrait dans le vif de la politique; prendre parti contre le fascisme c'était prendre parti non seulement contre les fascistes italiens et les nazis allemands, mais encore contre l'adversaire politique « at home », c'est-à-dire contre les amis des régimes fascistes assez nombreux dans les pays démocratiques, contre les partis conservateurs, dont de nombreux éléments avaient des complaisances ou des indulgences pour le fascisme. Il ne s'agissait plus d'une propagande non partisane pour des principes lointains et abstraits, mais d'une lutte contre des adversaires déterminés.

Aussi bien, tandis que les sociétés de paix et les associations pour la Société des Nations ne groupaient en France que des effectifs squelettiques et laissaient en dehors d'elles les forces vives du pays, ses dirigeants de tous ordres, le R. U. P., au contraire, comptait dans son sein les trois grands partis de gauche (parti radical, parti socialiste, parti communiste), le gros des syndicats, beaucoup d'écrivains, de journalistes se situant à gauche. Au premier Congrès français du R. U. P., qui se tint à Paris les 25, 26, 27 septembre 1937, seize millions de citoyens et citoyennes français étaient indirectement représentés par les groupements affiliés au R. U. P. (2).

Malgré l'existence du R. U. P., la politique d'appui à la Société des Nations, de résistance à l'agression ne reçut pas, en pratique, un appui plus efficace de la part des gouvernements de France et d'Angleterre. Cela tient à ce que l'opinion des pays démocratiques était divisée, un élément non négligeable répugnait à contrarier les régimes fas-

(1) Au premier Congrès du R. U. P., tenu à Bruxelles les 3, 4, 5, 6 septembre 1936, 8 millions de Français, plusieurs millions d'Anglais, 15 millions de Nord-Américains, 2 millions et demi de Tchécoslovaques étaient représentés.

(2) Dans le Congrès, certes, des tendances diverses étaient représentées. La note « pacifiste » traditionnelle se fit entendre, mais timide, altérée; la note nettement dominante c était celle de la résistance collective à l'agression. « La paix est indivisible », « la guerre a un nom, le Fascisme », furent les formules en honneur.

cistes, il était essentiellement anticommuniste et antisocialiste. D'autres croyaient possible d'apaiser Hitler et Mussolini en leur faisant des concessions. Les éléments groupés dans le R. U. P. étaient loin d'être tous animés de la même conviction et de la même résolution. En France, le parti radical et le parti socialiste avaient donné leur adhésion au R. U. P. Cependant, dans le parti radical, il y avait des éléments, et non des moins influents, qui étaient pleins d'indulgence, voire de sympathie, pour le fascisme étranger. Par ailleurs, le parti radical et surtout le parti socialiste restaient profondément marqués par la pensée pacifiste, et beaucoup inclinaient à croire qu'il fallait poursuivre sans se décourager la politique de concession à Hitler et à Mussolini.

Quoi qu'il en soit des causes de l'échec final des efforts du R. U. P., il est intéressant de retenir que, quand l'action internationale s'est trouvée mêlée à la lutte des partis, aux oppositions vécues et senties sur le plan de la politique intérieure, elle a trouvé une large audience et a suscité un vif intérêt qu'elle ne trouvait pas autrement.

SECTION III. — La formation internationale de l'opinion publique est négligée.

On peut dire que, d'une façon générale, on a accordé peu d'attention à la formation internationale de l'opinion publique.

La propagande pour la Société des Nations et la collaboration internationale a été absente ou elle a été mal faite.

Le mot propagande prête aujourd'hui à équivoque et inspire de la défiance, voire du dégoût. Il évoque en effet les mythes séducteurs avec lesquels on trouble, on égare les peuples, la savante, systématique et impudente falsification de la vérité qu'ont pratiquée les régimes totalitaires.

Cependant, la propagande reste une nécessité. Les opinions publiques ne peuvent connaître que ce qu'on leur a appris, comprendre que ce qu'on leur a expliqué, aimer que ce qu'on leur a montré digne d'être aimé. S'il n'y avait pas au sein de la société nationale de propagande politique, il n'y aurait pas de vie politique. L'Etat se bornerait à gouverner et à administrer dans l'indifférence générale, ce qui, dans le monde moderne, est chose impossible.

Or, on ne pourra instaurer un ordre international véritable et avoir des institutions internationales puissantes que si on intéresse les opinions publiques à cet ordre international, si on le lui fait aimer et si on lui en révèle les inévitables exigences.

En fait, la propagande pour la Société des Nations, l'ordre et la collaboration internationale a été très insuffisante.

1. — Le Secrétariat de la Société des Nations n'a cessé de donner des informations à la presse, mais il devait se borner à informer. Ses informations étaient « neutres », rédigées en termes diplomatiques de façon à ne heurter aucun gouvernement, à ne froisser les susceptibilités d'aucune opinion publique. Il devait se garder de paraître critiquer ou condamner les conceptions et les prétentions des uns ou des autres. Cette ligne de conduite découlait de la conception même qu'on

s'était faite du rôle de la Société des Nations et de son Secrétariat.

Quoi qu'il en soit, cette information officielle honnêtement présentée restait trop neutre pour être réellement objective. Ce qu'elle disait était sans doute exact, mais pas assez explicite, et ne pouvait faire saisir aux non-initiés la signification des événements. C'était une information probe, prudente et incomplète, ce n'était pas de la propagande.

2. — La propagande devait être l'affaire des particuliers : personnalités, associations, partis.

Nous avons parlé des associations pacifistes, de leur propagande traduisant leur esprit : malédiction de la guerre, refus de prévoir l'emploi de la force pour assurer l'ordre et la justice internationale, sentimentalité mièvre et débile.

Les associations pour la Société des Nations firent une meilleure propagande. Mais elles eurent, comme on vient de le dire, peu de développement et d'influence. Leur propagande eut aussi un caractère trop « sage ». Il semblait que la Société des Nations fût une entreprise philanthropique ou charitable comme la lutte contre l'alcoolisme et la traite des femmes, ou la protection des animaux.

C'était aux leaders politiques, aux gouvernants, aux chefs de partis, aux hommes versés dans la science politique, de faire la propagande, c'est-à-dire à expliquer aux peuples les dures exigences de l'ordre et de la justice internationale, de leur montrer la grandeur et la beauté de l'œuvre, de leur indiquer les buts prochains à atteindre, de leur signaler les difficultés pratiques à vaincre. Il s'agissait d'une grande et dure bataille; elle devait être livrée avec application, avec virilité, sans illusions, sans faiblesse, sans fade sentimentalité.

Leaders politiques, gouvernants, faillirent à leur tâche. Les uns marquèrent un désintéressement à peu près total, les autres donnèrent l'illusion que la partie était gagnée et le monde métamorphosé parce qu'on était arrivé tant bien que mal à conclure des accords qui, au fond, ne réglaient rien, et que, dans des discours plus ou moins vains ou mensongers, on avait célébré la conciliation et la paix et parlé de « l'esprit de Genève ». On se garda bien d'expliquer ce que signifiait la sécurité collective, qui était un des éléments essentiels de l'organisation internationale, élément sans lequel tout le reste était appelé à s'écrouler au jour de l'épreuve. Il fallait persuader les peuples de leur étroite solidarité et de la nécessité pour tous de la sécurité collective, qu'il était aussi coupable de négliger que de négliger la défense nationale. Il fallait dire aux peuples que cette sécurité collective n'était pas un avantage gratuit, un don du ciel, mais un bien qu'ils devraient, le cas échéant, payer avec du sang et des larmes. On se garda bien de dire ces choses : les pacifistes, parce qu'ils ne comprenaient rien à la question internationale; les politiciens, parce qu'ils étaient légers, qu'ils ne se souciaient pas de former l'esprit public et ne cherchaient qu'à plaire en disant des choses agréables; *les hommes d'Etat de la vieille école* — c'est-à-dire la majorité — parce qu'ils en étaient restés aux conceptions de la fin du XIXe siècle et qu'ils étaient incapables de comprendre les besoins du monde nouveau.

CONCLUSION

Il s'agit de tirer de l'expérience du passé des enseignements pour l'avenir. Comme nous l'avons dit, l'intérêt pratique de cette étude dépasse de beaucoup son intérêt proprement historique.

Nous signalerons d'abord deux erreurs opposées qui sont également à éviter :

Certains auront tendance à croire que la seconde guerre mondiale aura créé un climat entièrement nouveau. C'est méconnaître la continuité historique qui fait qu'il n'y a ni disparitions, ni créations brusques et totales ! Il faut donc s'attendre à retrouver dans une certaine mesure les oppositions, les difficultés d'hier auxquelles s'en ajouteront peut-être de nouvelles.

Mais une autre erreur serait de se figurer qu'on retrouvera après la guerre les problèmes dans l'état où ils étaient en 1939, et qu'il suffira, pour les résoudre, d'avoir compris tardivement ce qu'on aurait dû comprendre dans les stupides années qui précédèrent le cataclysme. L'histoire ne se répète jamais exactement. Un événement de l'ampleur de la seconde guerre mondiale aura changé bien des choses, affaibli momentanément ou définitivement certains pays, accru considérablement la puissance de certains autres. Quand certaines situations analogues à celles du passé se retrouveront, les mêmes rôles ne seront pas tenus par les mêmes acteurs, et cela a son importance. Au point de vue des opinions, l'expérience de la guerre aura ébranlé des illusions et des préjugés en même temps qu'elle aura pu en faire naître de nouveaux.

Nous donnerons un bref résumé des principales causes politiques et morales de l'échec des démocraties occidentales dans la période de l'entre deux guerres et, en même temps, nous nous demanderons quels changements la guerre aura pu apporter.

SECTION I. — Facteurs hostiles ou défavorables a la collaboration internationale.

I. — Les dictatures nazie et fasciste.

1. — L'échec de la Société des Nations et le naufrage de la paix ont été provoqués par les dictatures nationalistes allemandes et italiennes, et par le Japon impérialiste, tous trois animés d'une volonté de guerre et de conquête. Sans ces puissances, la seconde guerre mondiale n'aurait pas eu lieu, la Société des Nations aurait vécu tant bien que mal et se serait sans doute affermie et développée avec le temps.

Cette constatation ne diminue en rien la responsabilité des gou-

vernants et de l'opinion des pays démocratiques qui avaient la charge de faire vivre la Société des Nations. Le constructeur d'un navire ne peut alléguer à sa décharge que s'il n'y avait pas eu de tempête le navire n'eût pas sombré. La Société des Nations devait conjurer le risque de guerre, c'est surtout pour cela qu'elle avait été créée !

Du reste, si les dictatures nationalistes purent naître, grandir, acquérir une formidable puissance, ce fut grâce à la faiblesse, aux complaisances, voire à la complicité des pays démocratiques qui possédèrent longtemps la plus grande force et eussent pu tout empêcher s'ils avaient été capables de vouloir et d'agir.

2. — La nouvelle Organisation internationale aura-t-elle à faire face aux mêmes dangers ?

Le danger était hier constitué par l'Italie fasciste, l'Allemagne hitlérienne, le Japon impérialiste.

Il est bien peu probable que l'Italie constitue dans l'avenir un danger pour la paix et l'ordre international. L'Italie n'a pas la population, les ressources économiques et l'industrie nécessaires pour constituer une grande Puissance militaire; surtout elle n'a pas une mentalité belliqueuse, l'idéologie nationaliste et guerrière que Mussolini avait essayé de lui inculquer s'accordait mal avec son tempérament et ses traditions.

Le cas de l'Allemagne est très différent. Grande Puissance industrielle et militaire, l'Allemagne moderne a montré une inclination très forte pour la guerre, la domination et la conquête; sans doute, le désastre de 1945, faisant suite à la défaite de 1918, pourra faire réfléchir le peuple allemand et lui faire prendre une nouvelle orientation; néanmoins, la marque laissée sur ce peuple par le national-socialisme, qui prit la suite du nationalisme du deuxième Reich que Bismarck créa par le fer et par le sang, sera vraisemblablement durable et profonde.

Le Japon, avec sa nombreuse population, ses traditions militaires, ses tendances impérialistes, pourra, lui aussi, constituer à nouveau une menace.

A la vérité, le danger allemand et le danger japonais n'auront définitivement disparu que quand les deux pays, après avoir changé d'idéaux politiques et de mentalité, s'intégreront à nouveau dans la communauté internationale.

Ce qui est à craindre, c'est qu'après avoir pratiqué une politique de sévérité maladroite pendant la période où les vaincus seront trop accablés sous le poids de leur défaite et trop occupés à panser leurs blessures pour se lancer dans des aventures, on ne se lasse, au bout de quelques années, de sa propre rigueur et que l'on recherche alors à tout prix la conciliation, renonçant à recourir à la contrainte et à l'intimidation même si elles sont nécessaires. En bref, on risquerait de répéter les erreurs de l'entre deux guerres qui consistèrent à pratiquer à contre-temps la politique de conciliation et la politique de force, à oublier que le choix entre ces politiques est affaire d'opportunité et que l'on doit toujours être capable de passer de l'une à l'autre selon les circonstances.

3. — D'autres Puissances que les Puissances vaincues de la seconde guerre mondiale pourront-elles menacer la paix du monde ?

Souhaitons qu'il n'en soit pas ainsi, mais rien ne le garantit. L'histoire montre que des grandes Puissances ont, à tour de rôle, tenté d'établir leur hégémonie. En Europe, la menace est venue de l'Espagne, puis de la France, puis de l'Allemagne. L'impérialisme est de tous les temps et de tous lieux. Penser qu'il doive, à la suite d'une grande guerre, disparaître pour toujours ou tout au moins laisser à l'Humanité un long répit, est une très naïve illusion. On a eu cette illusion en 1919, il faut se garder de l'avoir en 1945.

Il n'y a pas plus de nations prédestinées à la paix, à la modération et à la justice que de nations prédestinées à la guerre et à la domination. L'Italie et le Japon avaient soutenu le bon combat dans la guerre de 1914. Cela ne les a pas empêchés de représenter la violence injuste dans la seconde guerre mondiale.

Si la nouvelle Organisation internationale devait reposer sur ce postulat qu'une menace de guerre ne peut venir que des Etats vaincus dans la seconde guerre mondiale, et si, faisant profession d'un optimisme factice, on se refusait à envisager la possibilité de conflits entre les grandes Puissances victorieuses, on méconnaîtrait un des grands dangers de l'avenir.

Les fondateurs de la première Société des Nations, à tort décriés, n'ont pas commis une telle erreur. Ils ont établi une loi universelle qui s'appliquait à tous les Etats grands et petits, aux vainqueurs de la guerre comme aux neutres et aux vaincus. L'existence d'une telle loi universelle n'est offensante pour personne. A l'intérieur de l'Etat, tous les individus sont également soumis aux lois pénales. Il n'y a rien de blessant pour un honnête homme de savoir qu'il est assujetti aux lois qui punissent les assassins et les voleurs. Ces lois ne s'appliqueront pas à lui, non pas parce qu'il est placé au-dessus d'elles, mais parce qu'il ne les enfreindra pas.

On a objecté que le caractère général de la loi établie par le Pacte était théorique. Comment la Société des Nations, a-t-on dit, eût-elle pu appliquer des sanctions à la France ou à la Grande-Bretagne quand ces deux Puissances formaient l'ossature même de la Société ?

Il faut s'entendre; il est évident que dans le cas où les perturbateurs représentent une force incoercible, ils imposeront fatalement leur loi, qu'il y ait une Société des Nations ou qu'il n'y en ait pas. Si toutes les grandes Puissances ou la majorité d'entre elles se mettent d'accord pour dominer, asservir et exploiter les autres, personne n'y pourra rien, mais chaque fois qu'il y aura une possibilité et une volonté de résistance, l'existence d'une Société des Nations ne pourra qu'encourager et renforcer cette résistance et entraver l'action des agresseurs. Avec une Société des Nations universelle ou à peu près, dont toutes les grandes Puissances feraient partie, aucune grande Puissance, si forte fût-elle, ne serait en mesure d'imposer sa loi aux autres.

Remarquons que le problème est politique et non juridique. Il ne dépend pas essentiellement, comme certains le croient, de l'adoption de la règle de l'unanimité ou de la majorité, de l'existence ou de l'inexistence d'un veto. Il dépend avant tout du fait que, lorsque éclate

une crise internationale, les Etats représentant ensemble la plus grande force ont ou non la volonté de faire respecter la loi internationale. Mieux vaut une Organisation internationale consacrant la règle de l'unanimité, mais dont la plupart des membres sont décidés à s'opposer à l'agression, qu'une Organisation consacrant la règle de la majorité, mais dont les membres, en fait, n'ont pas la volonté d'agir !

L'hypothèse de l'attitude antisociétaire prise par une Puissance quelconque évoque la question de l'universalité de l'Organisation internationale dont nous avons déjà parlé au début de cette étude. Il est certes très désirable que l'Organisation soit universelle ou se rapproche de l'universalité; mais l'Organisation peut se passer de l'universalité, car l'attachement et la résolution de ses membres importent plus que l'universalité. Dès lors, le départ d'un pays, si considérable soit-il, ne doit aucunement entraîner une débandade générale ou la mise en veilleuse de l'Institution. Les membres restants prouveront leur sens politique et leur véritable esprit international en maintenant leur appui à l'Institution dont l'action est encore plus nécessaire en une période troublée et difficile qu'en une période de tranquillité. Quand un membre viole la Constitution internationale, il commet une trahison; quand d'autres membres s'autorisent de cette circonstance pour se retirer, ils commettent une désertion !

II. — L'isolationnisme.

Le premier vice de la politique des grandes démocraties a été l'isolationnisme radical des Etats-Unis qui croyaient qu'ils n'avaient besoin du concours de personne pour assurer leur sécurité et leur prospérité, et refusèrent d'entrer dans une Société des Nations qui paraissait ne devoir leur apporter que des charges; isolationnisme relatif de la Grande-Bretagne et de la France, qui voulaient bien faire partie d'une Société des Nations, mais lui marchandaient leur concours et ne la considéraient que comme un élément secondaire de leur politique.

Sous ce rapport, il n'est pas téméraire de penser que la seconde guerre mondiale aura apporté un grand changement dans les opinions. Prétendre trouver son salut dans la neutralité serait évidemment une absurdité ! Aucune grande Puissance, si grande soit-elle, n'est assez forte pour pouvoir assurer sa propre défense si elle se trouve en présence d'une autre grande Puissance ou d'une coalition de Puissances. Quant aux Puissances de second ordre, elles risquent non seulement de fournir un champ de bataille aux belligérants, mais encore d'être obligées par l'un d'eux de passer corps et âme à son service.

L'enseignement de la première guerre mondiale n'avait pas été compris, il n'y a pas lieu de s'en étonner, les gens comprennent rarement les choses du premier coup; ce qui n'a lieu qu'une fois leur semble un accident, un effet du hasard. Mais la répétition, à près de vingt ans d'intervalle, de la même catastrophe par suite de l'incapacité des gouvernements et des peuples à saisir que certaines guerres ne peuvent être localisées, a une singulière valeur d'enseignement que les esprits les plus fermés et les moins perspicaces ne peuvent pas

ne pas comprendre. Aussi bien, l'isolationnisme, si arrogant hier, se tait aujourd'hui. Il chancelle sous le coup que les événements lui ont porté. Mais il n'est que blessé ! Il faut s'attendre à le voir se ressaisir pour exploiter demain les déceptions que laissera fatalement la victoire, faire appel aux égoïsmes individuels et nationaux qui sont éternels, et s'associer aux efforts de tous ceux qui, par tempérament ou intérêt, tiennent pour la négation et l'abstention, ou visent à la dissociation, à l'anarchie.

L'isolationnisme qui domina, dans certains pays, l'esprit public, qui eut tant d'adeptes dans les assemblées politiques, les partis, la presse, ne peut avoir disparu soudainement. Certains que l'on croit convertis auront du mal à dépouiller le vieil homme; ceux qui s'effacent parce que l'heure actuelle leur est défavorable, ne manqueront pas de profiter des apparences de justification et des occasions de revanche que l'avenir pourra leur apporter.

Or, ces occasions viendront. Les guerres ne laissent pas seulement des ressentiments contre les ennemis, elles laissent des rancœurs entre alliés Au lendemain des guerres, la réaction des égoïsmes s'opère contre l'esprit de dévouement et de solidarité auquel on a tant demandé qu'on l'a épuisé. Par ailleurs, tout passe; la paix crée vite l'illusion qu'elle doit durer toujours et les enseignements de la guerre s'oublient.

Il faut donc se préparer à faire face à un retour offensif de l'isolationnisme.

III. — Le nationalisme.

1. — Des institutions internationales ne peuvent prospérer, un ordre international véritable ne peut régner, s'il n'existe pas un esprit international et si la mentalité nationaliste prédomine partout.

Or, même abstraction faite du nationalisme frénétique et agressif de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon, le nationalisme représentait un des traits dominants du monde d'avant guerre.

L'opinion, selon laquelle le stade du nationalisme était déjà dépassé et la société évoluait de façon sûre et rapide vers l'internationalisme, était une grande illusion. Or, on ne peut agir efficacement sur les événements si on part d'une illusion.

2. — La seconde guerre mondiale aura-t-elle renforcé ou affaibli le nationalisme ?

Sans doute, dans les pays qui ont eu à subir une guerre qu'ils n'avaient pas voulue, particulièrement dans ceux qui ont connu l'invasion ou les bombardements, la guerre aura renforcé le sentiment national, l'attachement à la Patrie. Mais ceci en soi n'est pas un mal. L'égoïsme individuel, le scepticisme, l'absence d'attachement à son pays ne sauraient en effet constituer le fondement de l'ordre international.

La guerre aura-t-elle contribué à faire connaître l'étranger, à développer à son égard l'intérêt et la sympathie et à rendre consciente l'étroite solidarité qui existe entre les peuples ?

A cet égard on doit, semble-t-il, réserver son opinion.

Cette réserve peut, au premier abord, étonner. La seconde guerre mondiale donne, en effet, une extraordinaire leçon d'internationalisme : la victoire aura été essentiellement le résultat d'un effort commun; aucune des nations unies n'aurait pu gagner la guerre à elle seule ! Les peuples envahis et occupés ont connu les mêmes souffrances, le même martyr. En outre, de très nombreux individus, soldats et civils, ont, comme combattants, comme prisonniers, comme déportés, fait des séjours prolongés à l'étranger.

Tout cela semble de nature à sortir les individus de leur égoïsme national et élargir leur horizon. Cependant, la guerre aura d'autres effets moins heureux. Le contact de l'ennemi, de l'envahisseur, de l'oppresseur conduit facilement à un nationalisme haineux et étroit. Les rapports entre armées alliées et entre les armées et la population des pays alliés — l'expérience de toutes les guerres le montre — produisent des heurts, des froissements, développent des jalousies.

Enfin, la propagande empoisonnée faite méthodiquement par l'Allemagne des années durant, avec l'appui de gouvernements « collaborateurs » sur des populations mal informées, coupées du reste du monde, aura laissé des traces, malgré l'aversion générale qu'inspirait l'envahisseur.

Dans ces conditions, il est bien difficile de dire dès maintenant si la guerre aura fait progresser le nationalisme ou l'internationalisme. Les esprits réfléchis auront sans doute tiré de la guerre une leçon d'internationalisme, mais les autres, qui sont les plus nombreux, n'auront peut-être vu que les mauvais côtés de l'étranger, fût-il un allié, et il se peut que, finalement, ce soit les réactions nationalistes de défiance, de déception, d'éloignement, d'antipathie vis-à-vis de l'étranger qui, dans l'ensemble, soient les plus marquées.

Dans tous les cas, il faut se garder de croire que l'internationalisme aura demain cause gagnée. La lutte pour la victoire de l'internationalisme sera encore longue et dure ! Il faut qu'on le sache et qu'on ne retombe pas dans un optimisme paresseux et sans fondement.

IV. — Le pacifisme.

La politique des grandes démocraties a été influencée par cette caricature de l'internationalisme que fut le pacifisme.

Sans doute, le pacifisme pouvait répondre à des intentions généreuses et contenir des éléments de vérité, mais il était vicié par des erreurs essentielles.

La principale erreur fut de nier la nécessité et la légitimité de l'emploi de la force pour assurer l'ordre et la justice internationale et de répandre cette fausse doctrine que l'appel à la bonne volonté, les concessions, le refus d'envisager la possibilité de la guerre et le refus de la faire étaient des moyens suffisants pour assurer la paix. Le pacifisme n'a pas voulu que ce qui est juste fut fort. Il a ainsi frayé la voie à l'iniquité et à la violence. L'amour de la paix très développé dans certains pays fut, comme le dit M. Harold Butler, « une des

causes premières de la guerre ! » Hitler et Mussolini firent une série d'expériences qui les convainquirent que les démocraties ne voulaient pas combattre, ou que, si elles se résignaient à le faire, elles combattraient faiblement et trop tardivement (1).

La guerre a pulvérisé toutes les thèses du pacifisme si répandues dans les pays démocratiques, qui étaient qu'il n'y a pas de guerre juste, les torts étant toujours partagés; que le sort du vainqueur ne vaut pas mieux que celui du vaincu; qu'un peuple n'a pas à craindre l'extermination ou un asservissement définitif; que la guerre est un mal plus grand que tous les maux qu'elle prétend éviter; que les guerres ont pour cause la volonté des capitalistes qu'elles enrichissent !

Dans de nombreux pays, la guerre, du fait des atrocités commises par l'occupant, de l'obligation dans laquelle elle a mis les civils de pourvoir à leur défense et de travailler à la libération de leur Patrie, a créé un climat de dureté qui contraste avec la mentalité pacifiste si répandue hier dans les pays démocratiques, notamment en France. Il est même à craindre que se soit dangereusement développé le goût de la violence, très différent de la résolution virile d'employer la force pour défendre son droit, son honneur, sa liberté et imposer le respect de la justice.

Cependant, comme l'isolationnisme, il est peu probable que le pacifisme disparaisse. Les abus de la violence peuvent, après un temps, provoquer une réaction en faveur du pacifisme; une exagération en effet, en appelle une autre, et puis ce qu'il y a de sentimental, de simpliste, dans le pacifisme, fera qu'un certain nombre de gens seront toujours attirés par lui.

Ce que l'on peut espérer, c'est que la cause de l'internationalisme dans l'après-guerre sera nettement dissociée de celle du pacifisme et que celui-ci, à côté de l'internationalisme, comptera peu.

V. — La nouveauté de la Société des Nations et l'idée fausse qu'on s'en est souvent faite.

1. — La Société des Nations avait, au lendemain de la première guerre mondiale, les inconvénients de la nouveauté. Sans doute cette nouveauté pouvait être une séduction pour certains qui se figuraient que la nouvelle Institution allait transformer le monde d'un seul coup. Mais cet état d'esprit était celui d'hommes de la rue, et de quelques-uns seulement. Au regard des gouvernants, des diplomates, des gens en place, la nouveauté de l'Institution prévenait contre elle. En effet, la plupart de ces gens étaient d'âge mûr ou avancé, partant méfiants vis-à-vis des nouveautés. La Société des Nations n'existait pas quand ils avaient vingt ans, c'était son plus grand défaut. Il fut de bon ton, dans les cercles gouvernementaux et dans d'autres milieux influents, de se montrer sceptique ou dédaigneux vis-à-vis de la Société des Nations. On croyait ainsi se décerner un brevet de sagesse politique et de réalisme !

(1) Harold BUTLER : *The lost Peace*, pages 167 et 168.

Sous ce rapport, il y aura quelque chose de changé; l'influence des hommes « arrivés » avant 1914 sera de moins en moins grande; les autres qui, pendant deux décades, auront entendu parler de la Société des Nations, seront habitués à l'existence d'une Institution de ce genre qui ne leur paraîtra pas une innovation baroque ou suspecte.

Reste le fait de l'échec de la première Société des Nations qui risque de discréditer la conception même de l'Institution.

Dans certains pays, notamment en France, où l'on avait mal saisi le caractère de la Société des Nations, où l'opinion l'avait naïvement considérée comme une force agissant indépendamment des gouvernements et des peuples, et assurant la paix et la justice internationale par on ne sait quel miraculeux processus, l'idée même d'une Société des Nations a été quelque peu discréditée.

Mais, dans d'autres pays, où l'on a réfléchi sérieusement à ces problèmes, il n'y a pas eu de tel retournement d'opinion. En Grande-Bretagne, on pense généralement que la conception de la Société des Nations créée en 1919 n'était pas défectueuse, que l'instrument ne présentait pas de vice et que la responsabilité de l'échec retombe sur ceux qui n'ont pas voulu ou su s'en servir.

Aux Etats-Unis, on se rend compte que l'erreur fut de se tenir à l'écart, et la leçon de la seconde guerre mondiale semble avoir été comprise.

Comme le dit M. Harold Butler, la génération actuelle a deux avantages considérables sur celle qui l'a précédée. D'une part, elle s'attaquera au problème international avec une vue plus exacte de son ampleur et de ses difficultés. L'optimisme paresseux et mensonger de l'entre deux guerres est heureusement dissipé. D'autre part, une expérience très considérable a été acquise et les échecs subis ont fourni de précieux enseignements (1).

2. — Les peuples mal informés se sont souvent fait de la Société des Nations une conception tout à fait fausse.

Ils ont regardé la Société des Nations comme une Institution qui devait régler les questions internationales en les dispensant de s'en occuper, alors que la Société des Nations n'était et ne pouvait être, dans l'état présent du monde, qu'un instrument de collaboration dont la valeur pratique dépendait de l'usage que les gouvernements, soutenus et contrôlés par les peuples, voulaient en faire.

On ne saurait dénoncer avec trop d'insistance l'absurdité de cette paresseuse illusion qui a largement contribué à l'échec de la Société des Nations. Les peuples doivent comprendre que le sort de la nouvelle Organisation internationale sera dans leurs mains comme l'était celui de la Société des Nations. Mais si l'on veut que cette vérité soit bien comprise, il faut la dire et la redire !

(1) Harold BUTLER : *The lost Peace*, page 189.

SECTION II. — Les vices et les défauts de la politique de la Société des Nations.

VI. — L'absence de la foi et de la volonté nécessaires.

La plupart des gouvernants des pays démocratiques, tout en faisant semblant d'être favorables à la Société des Nations, ne croyaient pas à ses principes et n'avaient pas la volonté de la rendre puissante pour en faire le fondement d'un ordre international pacifique et juste. C'est la raison principale des échecs de la Société des Nations.

On n'appliqua pas le Pacte parce qu'on jugeait de peu d'importance qu'il ne fût pas appliqué. De même, on ne fit pas honneur à des engagements formels pris par traités particuliers (traité de Locarno, traité d'alliance franco-tchécoslovaque), bien qu'on parlât sans cesse du respect dû à la parole donnée, de la sainteté des traités !

Ce que les gouvernements cherchèrent à Genève, ce furent des avantages particuliers plutôt que l'ordre et la paix générale.

Dans la poursuite de cette politique égoïste et à courte vue, les pays démocratiques, freinés par des scrupules, peu actifs et peu audacieux, se trouvaient en position d'infériorité manifeste par rapport aux gouvernements totalitaires qui pratiquent systématiquement la ruse et le mensonge.

Leur force eût été la droiture, l'attachement à leurs principes, le refus des compromissions, le coude à coude avec les autres pays exposés aux mêmes menaces. Ils l'oublièrent.

Mais, même ceux qui désiraient servir la Société des Nations employèrent des méthodes défectueuses.

VII. — L'indifférence vis-à-vis des résultats.

Ce fut un des traits de la politique pratiquée à la Société des Nations.

On s'engagea dans des entreprises sans avoir la préoccupation d'obtenir le succès. Ainsi en fut-il pour la conférence du Désarmement qui eût pu aboutir à un résultat limité, mais qui fut conduite de telle façon que, non seulement elle ne donna aucun résultat positif, mais encore elle aggrava la situation internationale, en facilitant le réarmement puis le surarmement des Puissances agressives.

Ainsi en fut-il pour la politique des sanctions à l'égard de l'Italie. Si l'on mettait en œuvre le mécanisme des sanctions, il était essentiel de tout faire pour que celles-ci réussissent. On ne le fit pas.

VIII. — Le formalisme.

C'est un système qui remplace l'action créatrice par des rites, des formalités, des procédures et des mots.

Il conduisit à des batailles de textes auxquelles on attachait une importance qu'elles ne méritaient pas. Que telle formule fût atténuée

ou renforcée, telle réserve exprimée, cela, à la vérité, ne changeait pas le cours des événements.

Il conduisit à multiplier les traités. Un certain nombre de ceux-ci étaient vains parce qu'ils ne créaient pas d'obligations effectives. Quant aux autres, on les concluait légèrement, sans se rendre compte des sacrifices qu'il faudrait éventuellement faire pour les appliquer et sans avoir la volonté ferme de tenir les engagements pris. Ainsi, les traités pour le règlement pacifique des différends ne jouèrent pas quand les crises éclatèrent et on en prit facilement son parti.

L'esprit formaliste engendra l'illusion que la cause de la paix avait remporté une victoire, parce qu'une procédure internationale avait normalement fonctionné et qu'on était tombé d'accord pour régler une question (différend hungaro-yougoslave, plébiscite de la Sarre). A la vérité, dans les deux cas, l'accord n'avait été possible que parce que les Puissances d'agression avaient obtenu ce qu'elles voulaient au moyen de procédures, et en dépit des apparences les soi-disant victoires de la paix étaient en réalité des victoires de ses adversaires.

IX. — L'illusion de la paix au rabais.

Ce fut une erreur des gouvernements, autant que des opinions, de croire qu'on pouvait obtenir la paix et l'ordre international en créant simplement une Société des Nations qui tiendrait des réunions périodiques, au cours desquelles on confronterait les points de vues en faisant appel à la bonne volonté et à l'esprit de conciliation pour arriver à un accord.

Il est vain de vouloir la fin sans vouloir les moyens. C'est une loi essentielle de l'action politique. La paix et l'ordre international ne peuvent s'obtenir qu'au prix de grands sacrifices et de grands efforts, comme la victoire dans la guerre. Il n'y a pas de paix au rabais.

Ceci sera aussi vrai demain qu'hier. Au lendemain de la présente guerre, on se heurtera sans doute à des difficultés plus grandes encore que celles qui existaient en 1919. On n'en viendra à bout qu'à condition de proportionner l'effort à l'ampleur des difficultés.

X. — L'abus de la manœuvre. — La procrastination.

La manœuvre est sans doute nécessaire dans toute action politique. Elle a cependant tenu une trop grande place dans la pratique de la Société des Nations.

L'ajournement des difficultés n'est pas le moyen de les résoudre et n'est même pas toujours le moyen de les apaiser. Le temps à lui seul ne suffit pas à arranger les choses.

Une autre *pratique vicieuse* fut celle des accords de principe auxquels certains donnaient leur adhésion, en se proposant de rattraper dans l'application du principe tout ou partie de ce qu'ils paraissaient avoir concédé en acceptant le principe. On disait par faiblesse, par lassitude ou par ruse un oui qui cachait une volonté

négative; l'accord ainsi conclu était illusoire. Mieux vaut dire carrément non quand on n'est pas disposé à donner effectivement ce qu'on vous demande.

XI. — Faiblesse et passivité.

Elles ont marqué l'attitude des gouvernements démocratiques.

Chaque fois que ces gouvernements ont trouvé un contradicteur décidé à ne pas céder, à passer outre aux objurgations et aux blâmes, ils ont été déconcertés et ils se sont, en fait, inclinés. La brutalité, l'intransigeance et l'insolence obtenaient ce qu'une requête modérée, conciliante et correcte n'eût pas obtenu.

Ainsi, la politique des faits accomplis et des coups de force s'avéra efficace et sans risque !

SECTION III. — La politique de la Société des Nations exprime les faiblesses mêmes des démocraties.

XII. — La stérilité des démocraties.

Les grandes démocraties avaient la responsabilité de la Société des Nations. Les Etats-Unis furent responsables de leur abstention. La Grande-Bretagne et la France furent responsables de l'insuffisance avec laquelle elles jouèrent leur rôle de leaders.

La faiblesse de la Société des Nations refléta la faiblesse même des démocraties.

Quand un régime n'est pas capable de résoudre ses problèmes internes, il est encore bien moins capable de résoudre les problèmes internationaux qui sont beaucoup plus difficiles. Or, les démocraties furent plus ou moins incapables de résoudre les problèmes économiques, sociaux et autres qui se posèrent avec acuité dans la période de l'entre deux guerres.

Cette période fut marquée par une crise économique compliquée de désordres financiers et monétaires qui entraînèrent par voie de conséquence des crises politiques et sociales. Cette crise mit à nu la faiblesse des démocraties, leur défaut d'imagination, de perspicacité, la confusion de leurs opinions, leur absence de volonté, leur manque de qualités constructives.

Pour ce qui est de la Société des Nations, elle représentait une création exigeant un effort puissant et soutenu. Or, les seules choses que les démocraties soient parvenues à faire dans l'ordre interne, c'était maintenir et conserver sans l'améliorer l'héritage qu'elles avaient reçu des générations précédentes !

XIII. — L'affaiblissement de la foi démocratique.

L'absence de concours efficace fourni par les gouvernements et les opinions publiques à la Société des Nations, expression de la démocratie sur le plan international, tient essentiellement à l'affaiblissement

de la foi démocratique. Pour vouloir que les principes de la démocratie régissent les relations internationales, il faut être profondément attaché à ces principes.

Or, la démocratie n'était plus un article de foi pour l'ensemble de l'opinion des pays démocratiques, c'était une habitude, une commodité de la vie ! L'intérêt véritable était ailleurs. Il était dans les conflits sociaux, les revendications professionnelles; il était dans la recherche de l'argent ou du plaisir, dans la poursuite d'un bonheur individuel mesquin.

Les pays démocratiques auront-ils été réveillés par la tragique épreuve de la seconde guerre mondiale ? Devant le spectacle de l'esclavage politique et de la servitude morale dans lesquels les dictatures totalitaires menacèrent de les submerger, retrouveront-ils une foi vivante dans leurs principes ? C'est le secret de l'avenir. Il n'est pas permis d'être très optimiste.

XIV. — La médiocrité des gouvernants.

La médiocrité, voire la nullité, des gouvernants a été le malheur des pays démocratiques.

Ces gouvernants ne manquaient pas d'une certaine habileté politique et de ruse; ils possédaient évidemment l'expérience électorale et parlementaire. Mais ils ne comprenaient pas les caractères et les besoins du monde présent. Ils en étaient restés aux conceptions du XIXe siècle, notamment dans l'ordre économique et dans l'ordre international. En matière économique, ils croyaient au laisser faire corrigé par la réglementation des conditions du travail; en matière internationale, ils trouvaient normaux l'anarchie et l'isolement pratiqués sous la bannière du principe de la souveraineté. C'est dans le domaine international que l'insuffisance des gouvernants eut les conséquences les plus graves. Chez certains c'est le jugement qui manquait le plus (Neville Chamberlain), chez d'autres le caractère (Daladier), chez d'autres l'honnêteté (Laval).

C'est l'extrême médiocrité des membres des assemblées politiques, pâles héritières des Assemblées du XIXe siècle et du début du XXe siècle riches en fortes personnalités, qui engendra la médiocrité des gouvernements. Quand il existait des hommes de valeur, c'est-à-dire capables de clairvoyance et d'énergie, ou bien ils étaient écartés du pouvoir, ce fut le cas pour Churchill, ou bien ils étaient entravés dans leur action par les assemblées, ce fut le cas pour Roosevelt.

C'est surtout en matière de politique étrangère que se fit sentir l'insuffisance des membres des assemblées politiques. Ceux-ci, confinés dans leur circonscription, ignorants du monde international, s'intéressaient peu à la politique étrangère. La raison principale en était que la politique étrangère touchait moins les électeurs que les questions de politique intérieure, seules directement mêlées aux préoccupations de leur vie quotidienne. Mais c'était justement le devoir des représentants d'éveiller l'intérêt des électeurs pour la politique étrangère. Ils ne virent pas ce devoir ou ils ne se soucièrent pas de

le remplir. En effet, le moyen facile de plaire et de se faire élire était d'être un simple reflet de la pensée de l'électeur, non un informateur et un guide.

Quand les représentants prenaient position en matière internationale, c'était trop souvent pour préconiser des thèses isolationnistes, nationalistes ou pacifistes.

L'isolationnisme plaisait, parce qu'il signifiait qu'on ne ferait pas de sacrifices pour les autres et qu'on resterait neutre tandis qu'ils se battraient.

Le nationalisme plaisait, parce qu'il faisait vibrer la corde des vanités et égoïsmes nationaux et celle des préjugés, des méfiances, des rancunes, que les peuples entretiennent toujours les uns vis-à-vis des autres.

Le pacifisme plaisait, parce qu'il promettait d'écarter le spectre de la guerre sans qu'il en coutât rien, parce qu'il proposait le désarmement, ce qui signifiait une diminution de charges pour la nation.

Il n'est pas sûr que les Daladier et les comparses de Neville Chamberlain ne reparaîtront pas après une éclipse momentanée. Par ailleurs, la race des politiciens médiocres, sans caractère ou démagogues, ne s'éteindra certainement pas. Il se présentera d'autres Daladier, d'autres Neville Chamberlain et pire encore. Les peuples auront-ils la sagesse de les écarter? Ces peuples seront demain comme hier sujets à l'erreur.

XV. — Les défaillances de la presse.

La presse, qui joue un très grand rôle dans la formation de l'opinion, s'est mal acquittée de sa tâche.

La grande presse dite d'information, très influente à cause de sa large diffusion et de l'apparence de neutralité dont elle se parait, porte une responsabilité particulière.

Cette presse a favorisé les nationalismes de proie. Avec plus ou moins d'hypocrisie ou de passion, elle a pris parti pour le Japon contre la Chine, contre les sanctions en 1935, contre la Tchécoslovaquie en 1938. Elle a préconisé la funeste politique dite « d'apaisement ». Elle l'a fait à cause de l'ignorance et de l'aveuglement des milieux économiques et financiers dont elle exprimait la pensée, à cause de leurs sympathies profascistes, à cause quelquefois (en France spécialement) des subsides qu'elle recevait de l'Allemagne et de l'Italie.

D'une façon générale, la grande presse animée de vues mesquines et étroites a favorisé le nationalisme, l'isolationnisme, en les assaisonnant souvent de démagogie pacifiste.

Y aura-t-il après la guerre un relèvement du niveau de la presse ?

XVI. — La crise de la Démocratie, cause de l'échec de la Société des Nations, sera-t-elle surmontée?

L'échec de la Société des Nations, qui reposait sur les principes démocratiques et qui était dirigée par les deux grandes démocraties occidentales d'Europe, est la conséquence de la crise de la démocratie.

Si les grandes démocraties avaient cru en leurs principes, elles auraient saisi la grandeur et la nécessité de l'œuvre à réaliser par le moyen de la Société des Nations et elles auraient fait ce qu'il fallait pour que celle-ci réussisse !

Cette constatation est d'un grand intérêt pour le sort de l'Organisation internationale de l'avenir.

Si la crise de la Démocratie est surmontée, une Société des Nations démocratique pourra grandir et triompher.

Cette crise sera-t-elle surmontée à la suite de l'épreuve de la seconde guerre mondiale ? Il faut l'espérer, mais on peut avoir à ce sujet quelques doutes. En effet, depuis un demi-siècle les démocraties ont été caractérisées par leur immobilité, leur incapacité à repenser leurs principes et leur organisation, à évoluer, à s'adapter aux transformations de la Société, en un mot à se renouveler. Elles sont comme des arbres dont le temps de la croissance et du développement est depuis longtemps révolu et qui, après s'être maintenus, dépérissent.

La guerre amènera-t-elle l'élimination de ceux qui ont donné la mesure de leur incapacité en ne sachant ni la prévoir, ni l'éviter, ni se préparer à la gagner ? On peut l'espérer, mais ce n'est pas sûr :

La guerre fera peut-être surgir des hommes nouveaux comme les grandes crises en font souvent surgir. Les anciens combattants de la guerre mondiale ont été une déception, mais ce n'est pas une raison pour que les combattants et partisans de la seconde guerre mondiale déçoivent à leur tour. Les deux guerres en effet n'ont pas eu le même caractère. La seconde guerre mondiale, plus ample, plus mouvementée, plus variée, plus tragique mais plus intelligente que la première, produira peut-être chez les peuples démocratiques qui avaient tendance à s'endormir dans l'égoïsme, la routine et le confort, à se replier sur eux-mêmes et à oublier leur mission, un choc capable de ranimer les idéaux, de réveiller les énergies, de restaurer la puissance créatrice. Ce n'est évidemment qu'une possibilité. Dans les pays occupés, le manque d'informations, les privations débilitantes, l'obsession des soucis matériels, les trafics démoralisants du marché noir, la pratique de la désobéissance aux lois, du sabotage, du travail au ralenti qui étaient momentanément des devoirs patriotiques, n'auront pas eu d'heureux effets. La disparition de beaucoup des membres les plus valeureux de la résistance, ceux qui en furent les initiateurs, privera ces pays d'une élite de valeur exceptionnelle. Pour les pays qui n'ont pas été occupés, les conditions auront sans doute été meilleures.

XVII. — La solution d'une Société des Nations non démocratique.

Quand nous parlons d'une Société des Nations non démocratique, nous ne désignons pas par là une Organisation internationale dans laquelle les grands pays auraient une certaine prééminence justifiée par le fait de leur nombreuse population, de leur puissance, de leurs responsabilités. Une telle Société des Nations reste démocratique tant qu'elle garantit la liberté de tous ses membres et leur assure une certaine participation à la direction de l'Institution.

Quand nous parlons d'une Société des Nations non démocratique, nous ne pensons pas non plus à quelque chose du genre de l'ordre nouveau qu'Hitler voulait imposer à l'Europe. Il s'agissait là seulement d'une unification réalisée par la conquête et fondée sur le principe de la domination et de l'exploitation du continent par le germanisme.

On peut concevoir cependant une Société des Nations non démocratique qui resterait une Société des Nations. Elle serait non démocratique en ce sens qu'elle reposerait sur la volonté d'une ou plusieurs grandes Puissances qui imposeraient leur volonté. Cependant, le caractère national des autres participants serait respecté et il n'y aurait pas oppression et exploitation au profit de la ou des Puissances dirigeantes.

Si une Société des Nations construite sur le mode démocratique ne peut réussir, c'est l'autre type de Société qui prévaudra. La méthode démocratique est, on le sait, une méthode difficile. Le succès d'une Société des Nations autoritaire ou hégémonique, qui s'appuierait sur une idéologie vivante et qui posséderait une force suffisante pour imposer sa loi, serait plus facile.

SECTION IV. — Les facteurs d'internationalisme.

La question de savoir si la période de l'entre deux guerres aura marqué l'apogée du nationalisme moderne et si celui-ci va commencer à décliner, est une question à laquelle l'histoire répondra.

Les facteurs d'internationalisme qui existaient déjà auront-ils été renforcés par la seconde guerre mondiale ?

XVIII. — Les solidarités internationales.

Il faut distinguer entre les solidarités internationales passives qui, quoique très importantes en fait, ont été dans une large mesure méconnues et sous-estimées, et les solidarités internationales actives, conscientes et voulues.

1. — *Les solidarités passives.*

a) La plus importante est la solidarité politique en face du danger de guerre, de démembrement, d'asservissement qui menace les peuples.

L'isolationnisme a nié cette solidarité en affirmant le devoir et la possibilité de rester neutre et de localiser la guerre.

L'expérience de la seconde guerre mondiale aura aidé les yeux à s'ouvrir.

b) Pour ce qui est de la solidarité économique qui se révèle par le caractère international des crises qui, périodiquement, accablent les économies libérales, la guerre aura apporté un certain enseignement. Elle aura montré comment, sous la pression de la nécessité, on arrive à l'intérieur d'un pays à faire face, par l'organisation, à des besoins extraordinaires, et comment des pays alliés peuvent associer

leurs économies de guerre et les rendre complémentaires pour le plus grand avantage de la cause commune.

Mais cela n'a pu être réalisé que sous la pression de la nécessité de gagner la guerre, devant laquelle tout le monde s'inclinait.

La guerre une fois gagnée, la situation sera bien différente. Il faudra payer le coût de la guerre, réadapter la production; les intérêts particuliers à l'intérieur de l'Etat tendront à reprendre leur empire, chaque pays songera avant tout à panser ses blessures et sera surtout préoccupé de lui-même. Les différences de conceptions concernant l'économie s'opposeront à nouveau. Sur le plan international, les égoïsmes nationaux tendront eux aussi à prévaloir; ceux qui, dans l'œuvre de reconstruction générale, auront plus à donner qu'à recevoir, seront tentés de se désintéresser du reste du monde. Tous les politiciens à courte vue ou démagogues conseilleront d'agir ainsi.

c) Pour ce qui est des solidarités scientifiques, artistiques, sportives, dont nous avons parlé, la guerre n'aura pas eu sur elles grand effet.

2. — *Les solidarités actives.*

Ce sont les solidarités conscientes, voulues, vécues; elles ont infiniment plus de puissance que les précédentes.

Elles naissent de la communauté des convictions et des opinions. Elles sont représentées essentiellement par la religion et par les doctrines politiques et sociales qui conduisent les peuples à une communauté de sentiment et d'action.

Ces éléments, seuls capables de combattre victorieusement le nationalisme qui représente à la fois une sorte de religion pour ses sectateurs, un complexe d'intérêts, de manières de voir, de penser ou de sentir pour les autres, ont fourni dans le passé un concours insuffisant à la cause internationale. Ils ont bien opposé une certaine résistance au nationalisme, ils l'ont freiné mais ils n'ont pu, par une action positive, le dominer.

Cela tient à diverses causes.

C'est en premier lieu la vitalité insuffisante des sociétés qui représentent ces facteurs internationaux. Elles ont eu une foi insuffisante en leurs principes et elles ont pratiqué une politique trop opportuniste. En conséquence, d'une part le nationalisme les pénétra à leur insu, d'autre part elles n'osèrent pas entrer ouvertement en lutte avec lui, elles le ménagèrent pour s'épargner des coups et des épreuves !

C'est en second lieu un certain particularisme étroit qui fait dire : « Moi seul suis capable d'unir les peuples et d'assurer l'ordre international et la paix. Vous n'avez qu'à venir à moi et à vous en remettre à moi. » D'où la tendance à considérer la Société des Nations comme une concurrente et le refus de lui apporter un franc appui. Cependant, la Société des Nations était la seule institution politique internationale ayant pour rôle d'assurer la paix et d'organiser la collaboration entre les peuples. Or, aucun ordre politique ne s'est jamais réalisé sans institutions. Rejeter ou ignorer la Société des Nations sans en être une soi-même, c'était opter pour l'anarchie, car

une Eglise ou un parti ne peut pas plus prétendre tenir lieu de Société des Nations qu'il ne peut prétendre tenir lieu d'Etat.

C'était en troisième lieu la prétention d'être plus capable que les autres de créer les conditions morales permettant de fonder un ordre international pacifique et juste. Cette prétention n'était pas illégitime, mais elle devait se prouver non par des évasions, des abstentions, des exclusions, mais par une action positive. C'était aux Eglises ou aux partis à montrer que leurs adeptes étaient les meilleurs soutiens de l'ordre international.

Enfin, l'opposition plus ou moins accusée entre les facteurs actifs d'internationalisme : Eglises, Démocratie, Socialisme, a eu pour résultat qu'il n'y a pas eu de leur part d'action conjuguée contre le nationalisme. Ces facteurs se sont plus ou moins opposés et le nationalisme a profité de cette opposition.

XIX. — Les Églises.

Les Eglises chrétiennes, dont l'universalisme est un principe fondamental, n'ont pas apporté à l'œuvre internationale tout le concours qu'on était en droit d'attendre d'elles. Elles ont trop souvent reflété les préjugés nationaux et elles ont parfois ménagé le nationalisme.

Les catholiques ont, dans certains pays, spécialement en France, marqué de l'indifférence, de la méfiance, voire de l'hostilité à la Société des Nations.

Les Eglises protestantes, sauf en Allemagne et aux Etats-Unis, ont en général appuyé la Société des Nations, mais l'abstention des protestants allemands et américains n'était pas de peu d'importance. Par ailleurs, l'attitude des Eglises protestantes a été, tout au moins jusqu'aux années qui précédèrent la seconde guerre mondiale, trop influencée par un pacifisme inconsistant.

On est fondé à espérer que la leçon de la seconde guerre mondiale aura fait prendre aux Eglises une conscience plus nette de leurs responsabilités internationales.

XX. — Les partis.

1. — *Les partis démocratiques* ont donné officiellement leur concours à la Société des Nations.

Ce sont eux qui portent la responsabilité de la direction de la Société des Nations. On ne peut dire qu'ils étaient clairvoyants, énergiques et habiles. La politique de la Société des Nations a reproduit leurs faiblesses et leurs tares !

Ce phénomène est en relation avec la crise de la démocratie dont nous avons déjà parlé.

2. — *Les partis socialistes* ont professé un internationalisme radical qui eût gagné à être plus modéré mais plus profond.

Ils se sont montrés par ailleurs assez exclusivistes comme si, à eux

seuls, ils devaient sauver la paix. Au lieu de joindre leurs efforts à ceux des autres, ce qui n'eût pas été superflu, ils tendaient à voir en eux des concurrents ! De ce fait, ils se sont tenus longtemps à l'écart de la Société des Nations et ne lui ont accordé que sur le tard un appui limité et condescendant.

Enfin, ils ont partagé, dans une large mesure, les illusions du pacifisme.

La seconde guerre mondiale aura sans doute modifié et élargi les vues des partis socialistes en matière internationale.

3. — *Les partis communistes* ont montré un internationalisme catégorique mettant, dans tous les pays, le succès de la cause communiste au-dessus des intérêts particuliers de leur Patrie !

Ils ont réglé leur attitude sur celle de l'U. R. S. S. qui, d'abord, a été contre la Société des Nations quand elle a cru voir en elle l'instrument de ses adversaires; qui, ensuite, l'a soutenue résolument quand elle crut qu'elle pourrait l'aider à conjurer la menace d'une agression dirigée contre elle par l'Allemagne hitlérienne, et qui, enfin, s'est détournée d'elle, estimant qu'un accord avec l'Allemagne servirait mieux ses intérêts.

On peut espérer que les partis communistes soutiendront la nouvelle Organisation internationale dont l'U. R. S. S. fera partie.

XXI. — Les associations pour la paix et la Société des Nations.

Ces sociétés ont été les unes et les autres assez faibles. Les sociétés pour la paix ont été souvent imprégnées d'un mauvais pacifisme.

Faut-il envisager et favoriser la constitution d'associations pour la nouvelle Organisation internationale ? Le faible développement des associations pour la Société des Nations venait, semble-t-il, à la fois du peu d'intérêt pris pour la cause internationale elle-même et du caractère neutre de ces associations qui faisaient appel aux gens de tous partis, confessions et opinions, et avaient une allure un peu académique.

Il faut espérer qu'en dehors de l'ancien pacifisme se dégagera une doctrine internationale solide qui, en restant autonome, sera susceptible de rallier les gens d'opinions politiques et de confessions différentes, d'accord sur certains principes clairement dégagés. Cet internationalisme ne serait pas quelque chose d'étroit et de neutre. Au christianisme, il emprunterait l'idée fondamentale de l'unité et de la fraternité du genre humain. A la démocratie il emprunterait l'idée du droit des peuples, transposition sur le plan international des Droits de l'Homme. Au socialisme, il emprunterait l'idéal d'une collaboration économique et sociale réalisée sur le plan international qui viserait à élever le niveau de vie de tous. C'est cet internationalisme que les associations internationales devraient cultiver et répandre.

Il est nécessaire qu'il existe des associations dont le rôle propre soit d'appuyer l'Institution qui succédera à la Société des Nations.

Cependant, le système de fédérations telles que le R. U. P. (rassem-

blement universel pour la paix) unissant des partis politiques, des syndicats, des associations religieuses, culturelles, etc., s'est révélé comme ayant une grande valeur. Il devra être retenu.

Les deux types de sociétés, associations pour la Société des Nations et fédérations unissant des groupements de tous caractères, peuvent coexister.

XXII. — Un internationalisme constructif.

La pensée et la structure du monde présent ne sont pas internationales, elles doivent le devenir.

La conception même de l'internationalisme doit être repensée. L'internationalisme s'est présenté jusqu'à présent sous des formes étriquées et négatives. Pour les uns il se confondait avec le pacifisme et l'antimilitarisme, pour les autres il était en même temps que la négation de la Patrie l'exaltation d'un cosmopolitisme abstrait et désincarné flottant dans le vide. Or, l'internationalisme n'est pas la stérile négation des valeurs nationales, il est au contraire la reconnaissance réciproque et la mise en commun des valeurs nationales. C'est seulement si on le conçoit ainsi qu'il représente un agrandissement et un enrichissement de l'esprit.

Il est à noter que, d'un certain point de vue, l'internationalisme continue le processus historique selon lequel se sont créées et affirmées les nationalités modernes. Toutes les grandes Nations ont été le résultat d'un mélange de races, de civilisations, d'influences diverses. La France et la Grande-Bretagne sont des exemples historiques, les Etats-Unis d'Amérique sont un vivant exemple. Par une sorte de paradoxe, la fusion de l'Europe s'est faite ailleurs qu'en Europe : Anglo-Saxons, Celtes d'Irlande, Germains, Latins, Slaves, tous émigrés du Vieux Monde, se sont fondus pour donner naissance à une nation nouvelle dans le Nouveau Monde.

Contrairement au préjugé nationaliste qui veut protéger le génie national d'un peuple en l'isolant de l'étranger, les mélanges de races, les rencontres de civilisations sont essentiellement fécondes. Les génies nationaux qui sont marqués par certaines lacunes ou travers, tendent dans l'isolement à accuser davantage leurs caractères spécifiques et surtout leurs défauts. Par ailleurs, ils perdent à la longue leur vitalité. Pour échapper à la stagnation et à la décrépitude, il faut l'apport d'un sang et d'un esprit nouveau. Cela ne signifie pas que n'importe quelle influence étrangère soit salutaire, n'importe quelle fusion doive avoir des résultats heureux. Cela dépend de l'évolution et du caractère des peuples. Au commencement de leur histoire les peuples ont un très grand besoin de l'étranger, d'abord pour apprendre tout ce qu'ils ignorent, et ensuite pour développer par réaction leur personnalité. Beaucoup plus tard ils ont également un grand besoin de l'étranger pour se renouveler. Il est d'autre part désirable que des unions se réalisent entre peuples complémentaires les uns des autres, c'est-à-dire entre peuples qui, sans avoir les mêmes qualités et surtout les mêmes défauts, ont un fond commun de principes et d'idées.

Un internationalisme fort et efficace se construira ainsi dans l'ordre moral et politique au moyen de fusions et de rapprochements successifs, selon les affinités et les besoins des peuples, à condition, bien entendu, que l'unité et la solidarité du genre humain soient reconnues par tous et que les droits de tous soient garantis par une Organisation internationale universelle efficace.

Pour créer le climat favorable à l'obtention de ces résultats, deux moyens sont à employer : l'enseignement et la propagande d'une part, les contacts personnels avec l'étranger d'autre part.

XXIII. — L'enseignement et la propagande.

L'enseignement est d'une grande efficacité, mais il est distribué presque exclusivement aux enfants et aux jeunes gens, les adultes y échappent. C'est seulement la « propagande » au sens large du mot, exercée par les livres, les journaux, la radio, les spectacles, qui a prise sur les derniers.

Enseignement et propagande doivent en premier lieu poser en principe l'unité du genre humain, le respect des droits de tous les peuples, et bannir les animosités et les haines à l'égard de qui que ce soit.

Ils doivent en second lieu créer et développer l'intérêt pour l'étranger. Il n'y a pas, en effet, d'internationalisme possible si les peuples, quelles que soient leurs bonnes intentions, vivent dans l'isolement et dans l'ignorance les uns des autres.

L'enseignement doit faire une très large place à l'étude des langues étrangères, de l'histoire des pays étrangers, de la littérature et des arts étrangers. La connaissance des arts (musique, peinture, architecture) est d'une très grande valeur, et elle est assez facile à acquérir.

A tous les degrés de l'enseignement, une place spéciale doit être faite à l'étude de la collaboration internationale, à l'exposé des buts et de la structure de l'Organisation internationale. Dans les Facultés de droit, un enseignement développé du droit international doit être rendu obligatoire, et dans tous les établissements d'enseignement supérieur, au moins les éléments du droit international doivent être enseignés ! Mais ce ne sont pas seulement des enseignements spéciaux visant à faire connaître l'étranger qu'il faut créer, c'est un esprit d'internationalisme animant l'ensemble de l'éducation qu'il faut répandre.

XXIV. — La connaissance directe de l'étranger.

Il n'y a pas d'internationalisme véritable si les peuples ne connaissent pas l'étranger et ne s'y intéressent pas effectivement.

A cet égard une connaissance purement livresque ou scolaire sera toujours insuffisante. Une connaissance approfondie suppose des contacts directs et prolongés avec les étrangers. Ni les voyages d'agrément, ni des relations occasionnelles d'affaires, ni la participation à des conférences et congrès ne suffisent à créer de tels contacts qui supposent,

d'une part, la pratique des langues étrangères, et, d'autre part, des séjours prolongés à l'étranger. Sous ce rapport, la société présente bourgeoise et populaire a marqué une immense régression par rapport à l'ancienne société aristocratique du XVIIIe siècle.

La guerre aura pu contribuer à faire connaître l'étranger, mais sans doute pas dans les conditions les meilleures et, en tout cas, son action cessera avec elle.

Il est indispensable de trouver une solution du problème qui est fort difficile. Il est nécessaire évidemment de développer l'enseignement des langues étrangères, mais cela ne saurait suffire. Il faut en outre organiser sur une échelle considérable des échanges d'étudiants, de travailleurs (1), voire de fonctionnaires.

Grâce à ces échanges, des gens assez nombreux pour créer dans chaque pays un courant d'opinion prendront conscience de la réalité du monde international qui deviendra un élément de leur vie personnelle, de leurs préoccupations quotidiennes. Il est à présumer que ces séjours à l'étranger entraîneront un assez grand nombre de mariages entre individus de nationalité différente, et ce phénomène favorisera puissamment l'interpénétration des pensées et des cultures nationales.

Alexandre le Grand eut l'idée géniale de rapprocher le monde hellénique et le monde asiatique contigu au moyen de mariages. Ces mariages contribuèrent beaucoup au rayonnement de la culture hellénique au moment même où la civilisation grecque était à son déclin.

SECTION V. — LES CHANCES DE SUCCÈS DE L'ANCIENNE ET DE LA NOUVELLE ORGANISATION INTERNATIONALE.

La construction d'un ordre international juste et pacifique, le succès d'une Société des Nations sont évidemment choses difficiles. Elles exigeront du temps, de grands efforts, de la peine; il y aura des succès et des échecs, des avances et des reculs. La génération présente, qui a l'impérieux devoir de s'atteler à cette œuvre, n'en verra pas l'achèvement.

Mais s'il faut condamner le sot optimisme si répandu entre les deux guerres, qui semblait croire que le moyen de supprimer les difficultés était de les ignorer, il serait funeste de se laisser décourager par l'ampleur de la tâche et de verser dans un pessimisme désabusé.

Certes, les obstacles seront grands, mais pas si grands qu'ils ne puissent être surmontés; la tâche sera longue, mais pas si longue que dans une vie d'homme on ne puisse réaliser de très grands progrès.

La première Société des Nations a eu contre elle l'opposition violente de grandes Puissances agressives, le refus du concours des Etats-Unis,

(1) La majorité des étudiants devraient avoir fait une ou deux années d'études à l'étranger ou y avoir passé une série de vacances.

Un nombre considérable de jeunes travailleurs, mineurs, métallurgistes, cheminots, employés, choisis parmi les plus intelligents et les plus capables, iraient exercer pendant trois ou quatre années au moins leur profession à l'étranger, étant eux-mêmes remplacés pendant ce temps, dans leur pays, par des travailleurs étrangers.

la fatigue morale de peuples saignés et épuisés par la première guerre mondiale, de paresseuses illusions, l'appui chancelant de démocraties ayant à moitié perdu la foi dans leurs principes et plus ou moins incapables de résoudre les grands problèmes politiques qui se posaient à elles. Et cependant l'échec n'était point fatal; il s'en fallut de peu que l'épreuve des sanctions fût un triomphe au lieu d'être un désastre, le cours des événements eût alors été radicalement changé.

Pour cela il n'eût pas même été nécessaire que la France eût à sa tête un Delcassé ou un Clemenceau; il eût suffi qu'elle eût un Barthou à la place d'un Laval. Il n'eût pas été nécessaire que la Grande-Bretagne eût à sa tête un Disraeli ou un Churchill; il eût suffi qu'elle eût un homme doué d'un minimum de clairvoyance et d'énergie.

Du moment qu'on a pu frôler le succès dans des circonstances si défavorables, pourquoi ne l'obtiendrait-on pas demain quand on bénéficiera de l'expérience de la première Société des Nations, de la douloureuse expérience de la seconde guerre mondiale à la faveur de laquelle les moins perspicaces auront pu comprendre la nécessité d'un ordre international et mieux discerner les moyens de le réaliser ?

Mais à la base de tout, la foi et la volonté sont nécessaires. Une Patrie libre suppose un Etat avec un gouvernement, une administration et une technique, mais elle exige d'abord des citoyens attachés à cette Patrie et prêts à mourir pour elle. Un ordre international juste et pacifique suppose une Société des Nations avec une constitution, des procédures, une technique appropriées, mais elle exige d'abord des hommes qui croient à l'internationalisme, qui veulent la liberté et la justice pour tous les peuples et qui, pour atteindre ces buts grandioses, soient prêts à lutter, à souffrir et, s'il le faut, à verser leur sang.

5 mars 1945.

Emile GIRAUD.

ANNEXE

Note relative à l'affaire Tchécoslovaque écrite par Émile Giraud, le 15 Septembre 1938, et adressée à M. Daladier.

Dans la crise présente, la pire des éventualités à redouter est un abandon franc ou déguisé de la Tchécoslovaquie qui permettrait à Hitler d'atteindre le but immédiat qu'il poursuit et de pouvoir, en 1939 ou 1940, engager contre la France et l'Angleterre une guerre qu'il aurait des chances sérieuses de gagner.

1. — *Le but immédiat* d'Hitler est clair. Il ne s'agit pas le moins du monde d'améliorer la situation des Sudètes, de permettre la collaboration paisible des Sudètes et des Tchèques, de faire de la Tchécoslovaquie une autre Suisse.

Ce que veut Hitler c'est, d'une part, annexer les Sudètes, d'autre part, démembrer ou vassaliser la Tchécoslovaquie, de sorte qu'au lieu d'être un obstacle aux entreprises futures de l'Allemagne, elle soit une aide pour leur réalisation.

Si Hitler se résout à accepter une solution de conciliation qui respecte l'intégrité territoriale de la Tchécoslovaquie, ce ne pourra être que devant la menace d'une guerre générale qui le ferait reculer et avec l'espoir d'arriver à ses fins plus tard en utilisant au mieux les concessions obtenues.

2. — *Les buts prochains* d'Hitler sont non moins clairs. Il s'agit d'abord d'assurer la domination de l'Allemagne à la fois par la crainte et la séduction sur l'Europe centrale et orientale. Ensuite il sera possible de s'attaquer à la France et à l'Angleterre et d'assurer à l'Allemagne la maîtrise de l'Europe.

Le malheur est que les Français peu informés, peu compréhensifs dans l'ordre des choses non rationnelles, arrivent mal à réaliser la mentalité des pays totalitaires. Timorés, épris de modération, assoiffés de tranquillité et de bien-être, ils ne comprennent pas la mentalité frénétique, les ambitions démesurées et le dynamisme prodigieux des pays totalitaires et surtout de leurs dirigeants. Ils versent dans l'illusion qu'il s'agit d'exagérations verbales, que les succès obtenus doivent produire et la satiété et l'apaisement; ils croient, encore qu'ils n'en soient pas absolument certains, qu'en faisant eux, Français, la part du feu, ils auront de sérieuses chances de conserver ce qu'ils possèdent et d'être épargnés.

Il s'agit d'une erreur colossale, d'autant plus dangereuse que le dictateur allemand qui est un politique de premier ordre connaît, lui, la mentalité de ses futures victimes et sait par conséquent sur quelle corde appuyer pour les endormir et les tromper. Cet homme

est remarquable à la fois par la fidélité qu'il a montrée à son programme et l'adresse avec laquelle il a trompé tous ses adversaires intérieurs et extérieurs (1).

Croire que l'annexion des Allemands des Sudètes fera de l'Allemagne un pays satisfait et marquera la fin de ses entreprises contre le statut territorial européen, est une absurdité !

Il faut maintenant montrer quelle est la force de la France si aujourd'hui elle soutient la Tchécoslovaquie, les avantages considérables qu'Hitler tirerait d'un abandon de notre part et les raisons de redouter un tel abandon.

CHAPITRE PREMIER

LA FORCE DE LA POSITION FRANÇAISE

Comme on l'a dit, ce n'est que la menace d'une guerre générale qui peut amener Hitler à renoncer à régler le problème tchécoslovaque selon ses désirs. Il n'est évidemment pas sûr qu'il reculera devant cette menace, même s'il est convaincu qu'elle est réelle. Il peut, en effet, commettre une erreur de jugement, se laisser influencer par des conseillers malavisés et engager une guerre qu'il aurait plus de chances de perdre que de gagner. Cependant, si Hitler reste égal à lui-même, il est *a priori* normal de supposer qu'il n'en sera pas ainsi, il ne fera pas la guerre dans des conditions mauvaises ou trop hasardeuses pour lui.

Telles seraient les conditions actuelles : l'Allemagne, appuyée par l'Italie, trouverait en face d'elle les forces unies de la France, de l'Angleterre, de l'U. R. S. S. et de la Tchécoslovaquie, sans mentionner la Roumanie qui prêterait un certain concours. Cela serait suffisant sans doute pour empêcher le premier effort germano-italien d'être décisif et une guerre qui durerait aurait toute chance d'être fatale aux puissances de l'Axe.

Il faut tenir le plus grand compte de l'attitude des autres pays qui ne participeraient pas immédiatement aux hostilités.

La Hongrie, qui logiquement doit être l'alliée de l'Allemagne, s'abstiendrait à la fois par crainte de miser sur le mauvais cheval et pour des raisons de politique intérieure.

La Pologne serait vraisemblablement neutre au début. Mais, une fois que le conflit serait déclenché, que par conséquent elle n'aurait pas la crainte que la France et l'Angleterre la laissassent tomber après l'avoir mise en avant, la poussée de l'opinion publique aurait les plus grandes chances d'amener la retraite du colonel Beck et l'intervention de la Pologne aux côtés des alliés.

(1) Hitler, grisé par son succès, a commis beaucoup d'erreurs de jugement et pris beaucoup d'initiatives téméraires. La première erreur fut le coup de force de mars 1939. Jusqu'à cette date il avait été très adroit et prudent.
(Remarque ultérieure faite par l'auteur.)

La situation de la Yougoslavie serait plus favorable. Ce n'est pas de gaîté de cœur que le Gouvernement yougoslave s'est éloigné de la France. Il l'a fait parce que la France, dans la poursuite vaine de l'amitié italienne, a heurté à diverses reprises ses susceptibilités, qu'elle a donné l'impression de faiblesse et d'abandon vis-à-vis de ses principes et de ses intérêts (réarmement allemand, conflit italo-éthiopien, réoccupation de la Rhénanie). Une fois la France engagée, la Yougoslavie, où l'opinion continue à aimer la France, à détester l'Italie et redoute l'Allemagne, se joindrait à nous à la première occasion favorable.

Il est à noter que le Japon, empêtré en Chine, ne pourrait apporter qu'un concours limité à l'Axe Berlin-Rome, que l'Espagne, où la guerre civile se poursuit, ne pourrait fournir une base sûre et surtout durable pour des opérations dirigées contre la France et l'Angleterre.

La force militaire et morale de l'Allemagne et de l'Italie.

Cet élément est à considérer :

a) Pour ce qui est des facteurs proprement militaires (armements et effectifs), il existe, dit-on, une certaine avance de l'Allemagne et de l'Italie sur la France et l'Angleterre, quoique l'appareil militaire allemand présente encore quelques imperfections.

Cependant, cette supériorité qui, de toute façon, est limitée, ne saurait vraisemblablement assurer aux assaillants le succès rapide qui leur serait nécessaire.

D'autre part, il y a la puissance militaire russe que l'on tend, à la légère, à minimiser. L'appareil militaire russe peut offrir des faiblesses, de même que son armature politique; il n'empêche qu'il est considérable. Quant à l'armature politique de l'U. R. S. S., il n'y a pas plus de raisons de prévoir son effondrement que celui de l'Italie ou de l'Allemagne. Il y en a même moins, le peuple russe étant plus passif, plus facile à gouverner, plus endurant que l'Allemand et l'Italien.

b) Il reste un facteur moral très important à considérer, c'est l'état d'esprit des populations allemande et italienne. L'opinion allemande, de l'avis de tous, suit avec anxiété le développement de la situation actuelle. La peur de la guerre est très forte dans de larges couches de la population allemande.

Quant à l'opinion italienne qui a été très mal impressionnée par la réalisation de l'Anschluss, elle désapprouve dans son for intérieur la politique pro-allemande du Duce, et c'est à contre-cœur qu'elle entrerait en guerre aux côtés de l'Allemagne. Ce qui ne signifie pas du tout du reste que Mussolini modifiera sa ligne, ni qu'il ne sera pas obéi.

Il reste que dans ces deux pays où la vie est de plus en plus difficile et qui endurent des privations, un effondrement moral aurait toutes chances de se produire au premier revers. Cet élément de faiblesse doit être retenu.

CHAPITRE II

CE QUE SERAIENT LES CONSÉQUENCES D'UN ABANDON DE LA TCHÉCOSLOVAQUIE

Les conséquences d'un abandon de la Tchécoslovaquie, qui signifierait l'amputation de celle-ci du territoire des Sudètes, sinon son démembrement, et l'impossibilité pour la France de compter, dans l'avenir, sur ce qui pourrait en subsister pour l'aider à contenir l'Allemagne hitlérienne, doivent être soigneusement notées dans les divers domaines.

1. — *Au point de vue moral et psychologique,* l'opinion du monde que les entreprises hitlériennes sont irrésistibles et que toutes les barrières sont appelées à être emportées les unes après les autres, s'enracinerait profondément.

a) C'est en Allemagne d'abord que la confiance dans le Führer serait renforcée. Plus que jamais on s'en remettrait à lui. En Italie, ce succès, qui serait inscrit à l'actif de l'Axe, produirait une vive sensation. C'est sur Berlin irrésistible, invincible, qu'on finirait par compter pour obtenir, au détriment de la France, les compensations aux positions cédées à l'Allemagne en Europe centrale et orientale.

b) L'attitude des hésitants, c'est-à-dire de tous ceux qui n'ont pas encore partie liée avec l'Allemagne et que nous pourrions retenir ou ressaisir comme alliés, se fixerait dans le sens pro-allemand. On ne se range pas du côté des perdants, de ceux dont la vocation est de céder.

La Hongrie qui, comme nous l'avons dit, est retenue dans l'abstention, tant par la crainte d'un échec que par l'opposition d'une partie de son opinion (Eglise et propriétaires fonciers), précipiterait son évolution vers le national-socialisme et deviendrait une alliée active et enthousiaste de l'Allemagne.

La Pologne et la Yougoslavie seraient de plus en plus convaincues de l'incapacité de résistance des démocraties occidentales et de plus en plus décidées à jouer la carte allemande, celle qui doit gagner.

La Turquie et la Grèce verraient difficilement le moyen de prendre une autre attitude, de telle sorte que les ressources de l'Europe centrale et orientale seraient mises à la disposition de l'Allemagne, à laquelle nos anciens alliés et amis renonceraient à s'opposer.

Quant à l'U. R. S. S., en laquelle l'opinion française, dindonnée par les campagnes « idéologiques » qui dissimulent des ambitions nationales, se plaît, dans son ignorance, à voir l'ennemie irréductible de l'Allemagne, rien ne permet de penser que c'est entre elle et l'Allemagne que se produirait le prochain choc. Ce qui caractérise la politique des Etats totalitaires, c'est en effet leur faculté de retournement rapide et leur réalisme effectif. L'anticommunisme est actuel-

lement pour l'Allemagne un moyen de politique intérieure et surtout de politique extérieure. Il permet, en effet, de masquer les véritables buts de la politique allemande, d'obtenir des sympathies actives et des complicités précieuses dans les pays qu'on projette de dépouiller, notamment la France et l'Angleterre, de troubler leur jugement, d'endormir leur vigilance.

Plutôt que de donner suite au projet fantastique d'invasion et de colonisation d'une Ukraine lointaine et assez peuplée, *Hitler pourrait s'assurer la neutralité bienveillante de la Russie,* et celle-ci, naturellement plus sûre de l'avenir et, à tous points de vue, beaucoup moins vulnérable que la France, protégée comme elle l'est par son immensité et la masse de sa population, pourrait conclure un accord avec l'Allemagne hitlérienne, en abandonnant à leur sort les deux grands impotents de l'Occident : France et Angleterre.

Sans doute il serait exagéré de représenter une telle évolution de la politique russo-allemande comme une grande probabilité, mais c'est une possibilité dont il faut tenir compte.

2. — *Au point de vue des concours à utiliser contre la France et l'Angleterre.*

Nous avons déjà parlé de la Hongrie et aussi des Puissances hésitantes qui, sans aller sans doute jusqu'à prendre les armes contre la France et l'Angleterre, seraient amenées à aider économiquement l'Allemagne en la fournissant de matières premières.

Il reste deux théâtres d'opérations sur lesquels les affaires de l'Axe Berlin-Rome peuvent progresser considérablement.

En Espagne, il est plus que possible, presque probable que Franco l'emporte l'an prochain. Sans doute on caresse l'espoir de détacher Franco des pays qui lui auront fourni une aide décisive. S'il ne s'agissait que de reconnaissance à l'égard des sauveurs, la chose serait possible. Mais il est évident que, dans le cas d'un conflit européen, la chute d'Hitler et de Mussolini aurait des répercussions rapides en Espagne, et que la dictature franquiste aurait très peu de chance de survivre à un tel événement. C'est prêter à Franco une forte dose d'aveuglement que de croire qu'il ne s'en rendra pas compte. Il faut donc envisager qu'en cas de guerre franco-allemande, il prêtera son territoire comme base d'opérations contre nous.

Le Japon est actuellement empêtré en Chine. Certains en concluent que la résistance chinoise ne sera pas brisée et que la force offensive du Japon serait considérablement diminuée. Hypothèse gratuite et paresseuse. Que l'on se souvienne de ceux qui déclaraient en 1935 que la résistance éthiopienne serait pour l'Italie la plus efficace des sanctions !

3. — *Au point de vue de la force militaire de l'Allemagne et de l'Italie.*

La France et l'Angleterre ont un retard à rattraper sur l'Allemagne et l'Italie. Elles renforceront leurs armements au cours des mois prochains. Sans doute, mais toute la question est de savoir si, pendant

la même période de temps, Berlin et Rome ne feront pas un effort supérieur.

En effet, la puissance des armements est fonction de deux facteurs : d'une part, les ressources économiques, matières premières et développement industriel; d'autre part, la proportion de ces ressources affectée à la préparation de la guerre.

Sous le rapport des ressources économiques, l'Allemagne verrait sa situation renforcée par l'absorption d'une partie de la Tchécoslovaquie et la vassalisation plus ou moins marquée des pays de l'Europe centrale.

Sous le rapport des conditions de préparation de la guerre, les circonstances qui donnent aujourd'hui à l'Allemagne et à l'Italie un avantage considérable sont appelées à subsister. En effet, le régime de dictature et l'exaltation nationaliste permettent de travailler en temps de paix comme on le ferait en temps de guerre à la production des armements et à l'entraînement des futurs combattants. Il est presque impossible aux gouvernements de France et d'Angleterre de faire un effort correspondant qui supposerait qu'on dépouille les possédants, que l'on prolonge la journée de travail et que l'on paie des salaires faibles, c'est-à-dire qu'on impose à l'ensemble du pays des sacrifices inouïs.

4. — *Au point de vue de la volonté de résistance et de la capacité de la France et de l'Angleterre.*

Il y a tout lieu de penser que quand la France serait elle-même directement menacée elle accepterait la bataille, alors même qu'elle serait en état d'infériorité au point de vue militaire.

Cependant il y a des circonstances qui peuvent diminuer, voire annihiler la capacité de résistance de la France. L'opinion française, en dépit d'un apaisement que l'on est heureux de constater, reste profondément divisée, les éléments foncièrement attachés à la démocratie diminuent, l'opinion, indifférente et si ignorante vis-à-vis de l'étranger, est cependant à son insu manœuvrée et inspirée de plus en plus par des influences étrangères. Rien ne permet de dire que de graves crises intérieures ne se produiront pas les années prochaines, fournissant aux ennemis de la France une occasion de l'abattre. Mussolini et Hitler ont éprouvé quelques déceptions à cet égard; ils peuvent cependant faire entrer dans leurs prévisions des occasions nouvelles et meilleures, et ils ne sont malheureusement pas sans pouvoir sur les journaux et les partis pour favoriser la naissance de telles occasions.

Nous n'avons pas fait état de la possibilité de désaccords entre la France et l'Angleterre. Il y a lieu de penser, en effet, que plus l'Allemagne sera dangereuse, plus le péril les rapprochera. Cependant, on peut toujours craindre, encore que ce soit le moins probable des dangers, que les échecs subis provoquent des aigreurs et que l'on s'en attribue mutuellement la responsabilité.

CHAPITRE III

APPRÉHENSIONS

La clef de la situation actuelle est dans les mains de la France. Sans doute il n'appartient pas à la France d'écarter la menace de guerre. Mais elle peut faire que l'initiative de la guerre dans laquelle se lancerait Hitler soit une erreur tragique pour celui-ci. Pour cela elle doit, tout en conseillant aux Tchèques la conciliation et la modération, maintenir, dans les circonstances présentes, l'intégrité de la Tchécoslovaquie et remplir les devoirs de l'alliance. Si la France reste ferme sur ce point, l'Angleterre ne nous abandonnera pas et l'U. R. S. S. remplira également ses devoirs d'alliée.

Cependant, on peut nourrir les plus graves appréhensions à ce sujet.

Il est patent qu'une fraction notable de la droite, inspirée par ses sympathies plus ou moins avouées à l'égard d'Hitler et de Mussolini, toute pleine de son aversion pour le front populaire, et peu préoccupée du reste, désire qu'on abandonne la Tchécoslovaquie.

D'un autre côté, il y a toujours à gauche une tradition de pacifisme outrancier.

Il y a surtout une immense ignorance des conditions actuelles de l'Europe dans l'ensemble de l'opinion. L'illusion subsiste qu'on peut arriver à sauver la France en abandonnant le reste de l'Europe à l'Allemagne. Hitler, en affirmant qu'il ne demande rien à la France, en dissipant la crainte que l'on a éprouvée ces jours derniers, sans doute à tort, d'une attaque dirigée contre la France (ce qui serait de sa part une énorme bêtise), peut obtenir de notre faiblesse l'abandon qui lui vaudra un immense triomphe et créera la possibilité d'une agression victorieuse dirigée contre une France et une Angleterre isolées. Des deux côtés de la Manche, on impressionnera des gens bien intentionnés en leur disant qu'on ne peut pas faire la guerre pour s'opposer au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Comme s'il s'agissait de cela ! En effet, il est indifférent en soi que les Autrichiens ou les Allemands des Sudètes soient rattachés au Reich. Ce qu'il faut voir, c'est qu'une telle annexion sera et ne peut être qu'une préface, une préface à une guerre qui deviendra inévitable et au bout des horreurs de laquelle *la France courra le plus grand risque de connaître la défaite, le démembrement et la vassalisation* de ce qui subsistera du territoire national comme Etat en apparence indépendant.

(S.) E. GIRAUD,

15 septembre 1938.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PRÉFACE VII

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉCHEC DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

L'idée d'une Société des Nations universelle et efficace était-elle une utopie? 3

CHAPITRE II

La Société des Nations était-elle mal conçue? 7

SECTION I. — *Le Pacte* 7

SECTION II. — *Deux illusions relatives à la Société des Nations* .. 17

CHAPITRE III

Le climat dans lequel est née et a vécu la Société des Nations. 21

SECTION I. — *La Société des Nations est fille de la guerre de* 1914. 21

SECTION II. — *La signification idéologique de la guerre de* 1914... 22

SECTION III. — *Le caractère d'horreur, de laideur et d'inintelligence de la guerre de* 1914 24

SECTION IV. — *La révolution russe* 26

SECTION V. — *La crise de la Démocratie* 32

DEUXIÈME PARTIE

LA GUERRE — SES CAUSES PROFONDES

TITRE I

LA VOLONTÉ DE CONQUÊTE ET DE DOMINATION DES ÉTATS TOTALITAIRES

CHAPITRE PREMIER

Le refus de voir le danger créé par les dictatures nationalistes 38

Pages

CHAPITRE II

Les responsabilités des démocraties dans l'avènement des dictatures nationalistes 41

SECTION I. — *Le cas de l'Allemagne* 41

SECTION II. — *Le cas de l'Italie* 51

TITRE II

L'ISOLATIONNISME

CHAPITRE PREMIER

Les sources de l'isolationnisme 55

CHAPITRE II

L'isolationnisme des États-Unis 64

SECTION I. — *L'isolationnisme a dominé la politique américaine pendant l'entre deux guerres* 64

SECTION II. — *La force et la nature de l'opinion isolationniste* 76

SECTION III. — *Valeur de l'isolationnisme américain* 84

SECTION IV. — *Les effets de la défection américaine* 93

CHAPITRE III

L'isolationnisme britannique et français 95

SECTION I. — *Un isolationnisme relatif* 95

SECTION II. — *La forme de collaboration acceptée dans les deux pays* 97

SECTION III. — *Le refus d'une politique d'action* 97

CHAPITRE IV

L'isolationnisme des moyennes et petites Puissances 102

TITRE III

LE PACIFISME

CHAPITRE PREMIER

Les doctrines erronées du pacifisme 105

SECTION I. — *Méprise sur les causes de la guerre* 105

SECTION II. — *La méconnaissance du rôle de la force dans la Société et la condamnation absolue de la guerre* 108

Pages

CHAPITRE II

Le pacifisme a entravé la solution des grandes questions internationales 115

SECTION I. — *Le pacifisme et le désarmement* 115

SECTION II. — *Le pacifisme et le règlement des différends* 119

SECTION III. — *Le pacifisme et la sécurité collective* 121

TITRE IV

L'INCAPACITÉ DES GRANDES DÉMOCRATIES

CHAPITRE PREMIER

La responsabilité respective des grandes et petites Puissances 131

CHAPITRE II

Les manifestations de l'incapacité des démocraties 134

SECTION I. — *L'absence d'une volonté ferme de créer un nouvel ordre international* 134

SECTION II. — *Une politique qui ne se soucie pas des résultats. Le formalisme* 140

SECTION III. — *L'incapacité de vouloir à la fois la fin et les moyens. La paix au rabais* 150

SECTION IV. — *Procrastination et manœuvre* 152

SECTION V. — *L'évasion dans la technique* 156

SECTION VI. — *Faiblesse et pusillanimité* 157

SECTION VII. — *L'incapacité de la Grande-Bretagne et de la France de conjuguer leurs politiques* 167

CHAPITRE III

Les raisons de l'incapacité des démocraties 169

SECTION I. — *Le recul de la Démocratie* 169

SECTION II. — *Les divisions profondes de l'opinion concernant la politique étrangère* 175

SECTION III. — *La médiocrité des dirigeants* 178

SECTION IV. — *L'inadaptation des institutions* 185

Pages

TITRE V

L'INSUFFISANT DÉVELOPPEMENT DE L'INTERNATIONALISME

CHAPITRE PREMIER

Le nationalisme domine le monde 190
SECTION I. — *L'évolution de la politique internationale depuis le moyen âge* 191
SECTION II. — *L'évolution des idées dans la société internationale depuis le moyen âge* 194

CHAPITRE II

Les facteurs d'internationalisme. Leur faiblesse 200
SECTION I. — *Les solidarités internationales passives* 201
SECTION II. — *Les solidarités internationales actives* 207

CHAPITRE III

Les Églises 212
SECTION I. — *Généralités* 212
SECTION II. — *Le Christianisme* 214
SECTION III. — *L'Islam* 224

CHAPITRE IV

Les partis politiques 225
SECTION I. — *Généralités* 225
SECTION II. — *Partis de caractère national* 226
SECTION III. — *Partis internationaux* 228

CHAPITRE V

La propagande pour la Société des Nations et la cause internationale 235
SECTION I. — *Les sociétés de paix jusqu'à* 1914 235
SECTION II. — *Les associations pour la Société des Nations et les sociétés de paix depuis la guerre de* 1914 238
SECTION III. — *La formation internationale de l'opinion publique est négligée* 243

Conclusion 245

Annexe : *Note du* 15 *Septembre* 1938 267

TABLE DES MATIÈRES 275

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE DEUX DÉCEMBRE 1948
SUR LES PRESSES
DE L'IMPRIMERIE DE MONTLIGEON
LA CHAPELLE-MONTLIGEON (ORNE)
DÉPOT LÉGAL PRODUCTEUR, 4e TRIM. 1948
N° 912 41.169